



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**



**ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES  
TERCERA GENERACIÓN**

**PRÁCTICAS DE GOBIERNO Y REFORMAS MODERNIZADORAS: UNA  
MIRADA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO**

**TESIS**

**QUE, PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

**PRESENTA:**

**MTRO. ISRAEL CRUZ BADILLO**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. BENITO LEÓN CORONA**

**CODIRECTOR DE TESIS**

**DR. ARTURO ORDAZ ALVAREZ**

**PACHUCA DE SOTO, HGO., MÉXICO**

**JUNIO 2015**

## ÍNDICE

<b>I. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: UN ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN CONSTRUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<i>1.1 Una mirada al estado del conocimiento en la literatura sobre la Administración pública</i>	14
1.1.1 Perfil de la revista	15
1.1.2 Acercamiento analítico y crítico de la revista GPP	18
1.1.3 Tendencias específicas	20
<b>II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA: INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS EN LA REFORMA Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES</b>	<b>29</b>
2.1 La evolución del pensamiento administrativo público en Norteamérica: un contraste entre los estados unidos de américa y México	33
2.1.1 El pensamiento administrativo público Norteamericano: Tres posturas diferentes a una misma disciplina	35
2.1.2 Los enfoques teóricos de la Administración Pública en México	43
2.2 El enfoque burocrático como herramienta analítica en la Administración Pública estatal	50
2.2.1 Burocracia: la administración de las cosas	52
2.2.2 La racionalidad burocrática de Weber: un modelo de organización diseñado para la dominación de los individuos que la integran	56
2.2.3 Las variantes del <i>bureau</i> en el marco metodológico de la Administración Pública: instrumentos en construcción.	63
<b>III. MARCO REFERENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LAS ÉLITES POLÍTICAS, LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>73</b>
3.1 Aportaciones teóricas en el estudio de las élites político-administrativas	74
3.1.1 Propuestas conceptuales en el análisis de las élites político-administrativas	76
3.2 La modernización administrativa en las actividades gubernamentales: Una propuesta conceptual	89
3.2.1 La modernización desde un enfoque sociológico	91
3.2.2 La reforma administrativa: Herramienta para el cambio y ajuste en el proceso de modernización	94
3.2.3 La perspectiva CLAD sobre la modernización administrativa	97
3.2.4 Los procesos de modernización del aparato administrativo en México	101
3.2.5 Coincidencias y diferencias en los procesos de modernización administrativa	102
<b>IV. LA TEORÍA ORGANIZACIONAL EN EL ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA MAQUINARÍA GUBERNAMENTAL</b>	<b>109</b>

4.1 <i>Cambio paradigmático en el análisis organizacional</i>	111
4.1.1 Las bases teóricas del pensamiento organizacional en el siglo XX: entre la ortodoxia y la heterodoxia	113
4.1.2 El cambio paradigmático como alternativa en el estudio de nuevas realidades organizacionales.	118
4.1.3 Disertaciones del pensamiento organizacional	121
4.2 Estructura organizacional: funciones, complejidad, formalización y centralización	127
4.2.1 Funciones de la estructura	129
4.2.2 Complejidad de las estructuras	130
4.2.3 Formalización	131
4.2.4 La centralización	131
<b>V. DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE HIDALGO: AVANCES O RETROCESOS</b>	<b>134</b>
5.1 Efectividad de la Administración Pública en el gobierno de Hidalgo	137
5.1.1 La competitividad gubernamental	138
5.1.2 Índice Global de Desempeño de los Gobiernos Estatales (IGDGE)	142
5.1.3 La calidad del gobierno en Hidalgo	144
5.2 Estructura organizacional de la UTED: funciones, complejidad, formalización y centralización	149
5.2.1 Funciones de la estructura: una mirada a la UTED	151
5.2.2 Representación de las estructuras: UTED muchos alfiles y pocos peones	152
5.2.3 Formalización: las cadenas institucionales en el actuar de la organización	154
5.2.4 Centralidad: sometimiento de lo técnico y administrativo con lo directivo	155
5.3 Reforma y modernización en las estructuras organizacionales del gobierno de Hidalgo: discrepancias.	157
5.3.1 Evaluación del Desempeño Gubernamental	158
5.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas	161
5.3.3 Profesionalización	166
5.3.4 Tecnologías de la Información y la Comunicación	169

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Categorías para el análisis de la información .....	17
Tabla 2: Artículos de investigación publicados en GPP en el período 2002-2012.....	18
Tabla 3: Clasificación de la temática de administración pública en función de los temas de la revista GPP de 2002 al 2012, desde siete niveles de análisis.....	19
Tabla 4: Núcleos temáticos abordados en los artículos publicados en GPP de 2002 al 2012, desde tres niveles de análisis: Gestión pública, Administración Pública y Organizaciones.....	21
Tabla 5: La Administración Pública Ortodoxa (1887-1944).....	38
Tabla 6: La Administración Pública heterodoxa (1950-1970) .....	40
Tabla 7: La Administración Pública de los años ochenta y hacia el 2000.....	42
Tabla 8: La Administración Pública Mexicana (1877-1940) .....	45
Tabla 9: La Administración Pública Mexicana (1940-1980) .....	48
Tabla 10: Tabla 10: La Administración Pública Mexicana (1980-2007) .....	49
Tabla 11: Variantes teóricas-metodológicas en el uso semántico del bureau .....	65
Tabla 12: Aportaciones conceptuales sobre la Teoría del elitismo.....	78
Tabla 13: Principales temáticas relacionadas con la modernización administrativa y reforma presentadas en los XVIII Congresos Internacionales del CLAD .....	98
Tabla 14: Crítica y defensa de los argumento en Teoría de la Organización .....	122
Tabla 15: Índice de Competitividad Estatal de Hidalgo .....	139
Tabla 16: Índice Global de Desempeño 1997. Rankin Nacional .....	142
Tabla 17: Población potencial objetivo en tres áreas de mayor impacto social .....	148
Tabla 18: Esquematización de la formalización de procesos de la UTED .....	154

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Cambios paradigmáticos en las organizaciones .....	117
Ilustración 2: Elementos internos que integran a la organización .....	128
Ilustración 3: Evolución de la Eficiencia Gubernamental del Estado de Hidalgo .....	140
Ilustración 4: Clasificación promedio de trámites y servicios por parte de los usuarios por entidad federativa .....	145

## INTRODUCCIÓN

La Administración Pública (AP) es la actividad dirigida a movilizar los recursos con los que cuenta un gobierno para realizar los fines dispuestos por el Estado, y con base en elementos racionales que no deben suponerse inamovibles, como un rasgo que fija de manera definitiva las estructuras sociales, por el contrario debe observarse como un recurso que responde a condiciones específicas, siempre bajo el supuesto de dirigirse a un nivel de racionalidad mayor. En este punto la tarea de toda AP implica o supone ajustar las propias condiciones operativas en que se encuentra para impulsar, a su vez, las condiciones en las que se encuentra una sociedad de un momento dado<sup>1</sup>. Por ende, los gobiernos estatales deben de tener presente cuáles son las actividades que pueden realizar para generar un bienestar social en sus gobernados. Una vez identificadas estas actividades –obra pública, servicios públicos, programas sociales, entre otros– la élite política-administrativa determinan las formas de configurar la organización de las instituciones públicas que integran la maquinaria gubernamental, alineando las prácticas de gobierno, los procesos de modernización administrativa con las orientaciones de los proyectos personales.

Las organizaciones e instituciones de los gobierno subnacionales en México han sido estudiados de manera parcial, incluso la incorporación de la evaluación del desempeño de la gestión gubernamental, como herramienta del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuenta con pocos estudios empíricos referentes al impacto en el desarrollo social de sus respectivas poblaciones.

Martínez (2010) proporciona una visión general de los resultados obtenidos en las 32 entidades federativas en función de las dimensiones de la NGP –evaluación por resultados y desempeño, presupuesto por resultados, la administración de la calidad total, entre otros–. Empero, formalmente sus indicadores sólo miden la efectividad de estos instrumentos y se omite la dimensión de las prácticas de gobierno por la élite político-administrativa quienes utilizan mecanismos de control y sometimiento en la configuración del aparato

---

<sup>1</sup> Esto supone la existencia de una modalidad de régimen específico, donde las autoridades son elegidas y, por tanto, deben responder a las necesidades sociales. No ampliamos este planteamiento sólo precisamos que se trata de gobiernos democráticos.

gubernamental facilitando la actividad de gobernar o de generar gobernabilidad a fin de sus intereses personales.

Hablar de la situación en la que se encuentra una entidad, sea física o abstracta, supone pensar sobre su desenvolvimiento en el tiempo, específicamente sobre cómo evoluciona. La pretensión se origina en la necesidad de adaptación constante a las transformaciones del entorno; en este contexto es permanente la exigencia de diagnosticar las condiciones en que se encuentra, en este caso una entidad federativa, para fijar el rumbo y establecer las tareas que deben llevar a cabo los responsables de su conducción, específicamente quienes la gobiernan. Esto supone la responsabilidad histórica de quienes han estado al frente de su gobierno. Una de las primeras tareas para definir el rumbo es mirar las condiciones en las que se encuentra la entidad de referencia, tarea dirigida a valor la situación y las acciones necesarias a seguir, es decir, se trata de conocer la condición o el estado del ámbito o tema de referencia.

En este sentido, uno de los rasgos más recurrentes y a atender en el estado de Hidalgo es la posición que ocupa en la clasificación nacional de pobreza<sup>2</sup>, pues se mantiene en el grupo de las entidades más pobres del país. Específicamente el informe para Medir la Pobreza Multidimensional de 2008 del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) sitúa a la entidad en el sexto lugar nacional de los estados más pobres, posición nada halagüeña y si, por el contrario, motivo de preocupación ya que la nueva modalidad de clasificación de pobreza informa que del total de la población el 56.4% se encuentra en esta situación y de éste el 15.6 % se encuentra en pobreza extrema y el 40.7% en pobreza moderada. Además establece que el rezago educativo es de 23.9% igual al 0.58 millones de personas. El déficit en el acceso a servicios de salud es aún mayor pues 49.0% del total de la población lo padece, es decir, 1.18 millones de personas. Este panorama permite precisar el déficit en el acceso a la seguridad social, la calidad y

---

<sup>2</sup> El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) publicó en 2010 el informe sobre la pobreza multidimensional en México de 2008, donde establece para el conjunto del país que, “Según la medición multidimensional de la pobreza, en el año 2008, en México, una tercera parte de las entidades del país tenía una incidencia de pobreza multidimensional mayor de cincuenta por ciento, es decir, más de la mitad de la población en esas entidades se encontraba en dicha condición”. De esta forma se “muestra entre los estados con mayor proporción a Chiapas (76.7%); Guerrero (68.1%); Puebla (64.0%); Oaxaca (62.0%); Tlaxcala (59.7%); Hidalgo (56.4%); Michoacán (54.6%); Tabasco (53.8%); Zacatecas (52.2%); San Luis Potosí (51.1%) y Veracruz (50.7%). Estas entidades representan una tercera parte del total de las entidades del país y contribuyen a la pobreza multidimensional con el treinta por ciento” (CONEVAL, 2010).

espacio de la vivienda, los servicios básicos y la alimentación. Específicamente la situación de la seguridad social es la más delicada pues el 77.8% de la población enfrenta dificultades para responder a contingencias producidas entre otras causas, por vejez y/o enfermedad.

En suma, nos encontramos ante un panorama complejo socialmente, esto supone que las condiciones económicas de la entidad son igualmente difíciles y de urgente necesidad de impulso, debido al limitado avance en el desarrollo económico interno y la prevalencia de las mismas zonas donde se concentra la actividad económica estatal. Específicamente la concentración se localiza en el corredor Tula-Tepeji, en la región de Tulancingo y en Pachuca<sup>3</sup>. Explícitamente se establece en el Plan de Desarrollo Estatal 1994-1999 que:

“Las profundas limitaciones y asimetrías observadas en el crecimiento económico de la entidad, se han traducido en un desarrollo social que nos coloca en situación de franca desventaja respecto al contexto nacional. De acuerdo a la evolución que presentan los principales indicadores de bienestar social del país, Hidalgo forma parte del conjunto de seis entidades federativas con nivel de marginalidad conceptualizados como de muy alta, sólo en mejores condiciones que Chiapas, Oaxaca y Guerrero, lo que implica notables insuficiencias en la dotación de servicios básicos” (PED 1994-1999: 29).

Se dice, que de acuerdo a los datos previos obtenidos del informe de CONEVAL, que la situación de desarrollo no ha mejorado sustancialmente, de hecho Hidalgo se mantiene entre las seis entidades con más pobreza en el país, aunque ya no ocupa el cuarto lugar, como ocurría en la década final del siglo pasado. La cuestión es ¿cuál es el papel del aparato de gobierno estatal respecto a esta situación? ¿Las reformas implementadas han fallado en los procesos de modernización administrativa?

El primer punto a destacar es que la AP es un proceso que se expresa como el “Conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o la voluntad de un gobierno”, dice D. Waldo que se trata de un proceso evolutivo, evidente por el tamaño y la complejidad adquirida por la sociedad de referencia. En condiciones en donde la

---

<sup>3</sup> No pretendemos avanzar un análisis exhaustivo del desarrollo económico hidalguense, aunque cabe destacar el diagnóstico sobre el particular en el Plan de Desarrollo Estatal 1994-1999, en el que se presenta la situación económica de la entidad desde fines de la década de los sesenta y hasta inicios de los noventa. En las conclusiones se expresa que “Al no consolidarse un proceso económico autosustentable y al depender subsidios y vínculos externos, la economía hidalguense sufrió de manera más acentuada que otras entidades, los efectos de la etapa de crisis que se vivió particularmente a partir de 1982. Para Hidalgo este periodo fue prácticamente de crecimiento cero” (PED 1994-1999).

ampliación de las funciones de la AP es proporcional al crecimiento del aparato de gobierno y al número de elementos que la integran, caracterizado por la especialización.

Puntualmente se ha establecido como responsabilidad de la AP:

- Enderezar el curso del gobierno
- Hacerlo flexible (dinámico más allá de los límites establecidos jurídicamente).
- Fortalecer y purificar su organización (dotarla de principios).
- Legitimar sus tareas
- Responder al sentido de existencia de cada Estado Nación, en cada época.
- Preservando el legado histórico del mismo (las características del régimen político).
- Formalizar la existencia de la disciplina de la AP.
- Formar Expertos profesionales y especializados.

Desde la tercera década del siglo pasado el papel de la AP ha sido definida por tres rasgos principalísimos:

1. Reformar al gobierno (modernización del aparato)
2. Dirigir científicamente, es decir, introducir métodos y técnicas de dirección (bajar costos e incrementar el rendimiento)
3. Incorporar la base disciplinaria de la Ciencia Política, para introducir los métodos en desarrollo para el estudio de los aspectos específicos de la política.

La definición formal más reconocida sobre el objeto de estudio de la Administración Pública, lo formuló W. Wilson a fines del siglo XIX en el año de 1887, establecer que “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (Wilson; 1887: 73). Entonces la responsabilidad específica de la AP es la ejecución minuciosa de los planes de quien detenta el poder formalmente establecido.

Las transformaciones ocurridas en el tiempo muestran matices en la práctica misma debido a la incorporación de nuevos saberes permite contemplar sutilezas que sin el concurso de diversas disciplinas académicas no se lograría. El punto es la recuperación actual y la

prevalencia del objeto establecido por Wilson, al que debe sumarse el respecto a la lógica democrática, es decir, que a través de la AP el gobierno debe promover la libertad y la igualdad entre la ciudadanía, basado en la fortaleza y la eficacia, y responsabilidad y la sensibilidad del aparato administrativo. Vale la pena destacar la recuperación de esta perspectiva clásica a través de seminarios académicos donde se discute la situación actual de la disciplina<sup>4</sup>. Ernesto Carrillo afirma que si debiera de elegir una de las múltiples definiciones del objeto de estudio de la AP “optaría por la formulada por W. Wilson [...]” (Carrillo, 2004, 53), al que habría de añadir un concepto central para la disciplina, el de “burocracia”, para dar la dimensión política a la actividad, que Wilson dejó de lado. El punto es, entonces, que para la marcha de la sociedad la AP es fundamental<sup>5</sup>, y este es el sentido en el que reivindicamos su papel.

El objetivo general de este trabajo es examinar las prácticas de gobierno impulsadas por las élites político-administrativas expresadas como reformas modernizadoras por medio de la estructura organizacional para identificar la forma en que se propone impulsar el desarrollo de la entidad.

Los objetivos específicos son tres:

- I. Conocer la evolución, en general, de los estudios sobre la Administración Pública (AP) y la Burocracia (B) a partir del pensamiento administrativo y burocrático, para establecer su utilidad analítica de los procesos de modernización de la Administración Pública y la Burocracia de los gobiernos estatales.
- II. Conocer de la Teoría de la Organización la estructura organizacional como herramientas para el estudio de los proyectos de modernización y reforma administrativa impulsados por la élite político-administrativa.

---

<sup>4</sup> A propósito puede verse el libro compilado por Ma. del Carmen Pardo, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, que recoge las colaboraciones de especialistas como Ernesto Carrillo, de España, Yves Meny de Francia, L. Lynn de Estados Unidos, entre otros, donde discuten la evolución y situación actual de la Disciplina. (Pardo, 2004)

<sup>5</sup> Debemos precisar la importancia del concepto de desarrollo para nuestro trabajo, pues consideramos de gran relevancia el papel de la AP para tal fin. No es nuestra pretensión hacer un recorrido por las transformaciones a la que ha sido sometido tal concepto, que ha pasado de llamarse, desde sus orígenes después de la II Guerra Mundial, “Crecimiento Económico”, a Desarrollo Económico Social, hasta Sustentable y Humano, nosotros sólo aludimos aquí al papel que juega el gobierno como promotor del crecimiento económico y el bienestar social, a través de las Políticas.

- III. Analizar el rol que juegan las élites político-administrativas en los procesos de modernización para conocer el grado de desarrollo del gobierno de Hidalgo, a partir de la estructura organizacional de la Unidad Técnica de Evaluación incorporada en la configuración de la Secretaría de Finanzas y Administración.

La hipótesis de este trabajo es la siguiente: El grado de desarrollo estatal en Hidalgo depende, en buena medida, de los procesos de modernización de la administración pública a partir de los proyectos impulsados por la élite político-administrativa e implementada en la estructura organizacional de las instituciones públicas.

La investigación que aquí se presenta consta de cinco capítulos de fondo, conclusiones y bibliografía a la que se hace referencia en el texto. El primer capítulo tiene como propósito conocer el estado del conocimiento de la administración y la gestión en las organizaciones gubernamentales, a partir de la propuesta de evolución del pensamiento de la AP como disciplina científica de Carrillo (2004). Se identifican también, en un análisis longitudinal de 10 años, los temas abordados en la Revista Gestión y Política Pública (GPP) del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), para conocer la orientación del pensamiento seminal de Woodrow Wilson, hasta la corriente de la “Administración democrática” de Ostrom.

Por su parte, en el capítulo dos nuestro interés se ubica en atender el recorrido realizado por la Administración Pública anglosajona y latinoamericana, con el propósito de conocer la peculiaridad específica de ésta en México frente a la de los Estados Unidos, en el entendido de que el pensamiento anglosajón es hegemónico, pero sin duda, es fundamental conocer como ambas administraciones gubernamentales –México y Estados Unidos– fueron consecuencias de múltiples ajustes y modificaciones de los gobernantes, estas tenían que contribuir en la solución de problemáticas económicas, políticas y sociales que enfrentaban los gobiernos a través de la historia. Empero, las utilizaban para garantizar sus intereses personales en detrimento de aquellos que prometieron servir.

El capítulo tres se orienta al conocimiento de las principales aportaciones teóricas en el estudio de la élite político-administrativa, la modernización administrativa y la reforma en la Administración Pública en los gobiernos. En cambio, en el capítulo cuatro el objetivo principal tiene como intención cumplir con uno de los tres propósitos aludidos en este trabajo,

esto es, conocer de la Teoría de la Organización, la estructura organizacional como herramientas para el estudio de los proyectos de modernización y reforma administrativa impulsados por la élite político-administrativa.

En el quinto capítulo se incorporan las herramientas analíticas, expuestas en los capítulos anteriores –esto es, las orientaciones del pensamiento anglosajón en la administración pública, el rol de las élites político-administrativas en la acción pública del gobierno, los matices en la modernización administrativa en sus tres ámbitos, la reforma en la Administración Pública a partir de la evaluación del desempeño gubernamental y la configuración de la estructura organizacional en la maquinaria gubernamental – para realizar un ejercicio descriptivo y hermenéutico sobre el desempeño de la administración pública y la conducción del gobierno en Hidalgo con la finalidad de identificar la forma en que la élite político-administrativa impulsa el progreso de la entidad. Finalmente se expondrá las conclusiones derivadas del análisis de los capítulos anteriores.

## **I. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA: UN ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN CONSTRUCCIÓN**

*Entre los científicos sociales y los profesantes de las humanidades, la administración pública ha sido abordada como parte conspicua de sus estudios, como un concepto céntrico del que penden otras categorías y como un foco de crítica. (Guerrero, 2010: 19)*

Contar con una visión panorámica del estado del conocimiento de un ámbito disciplinar específico es una necesidad de todo investigador, por lo que el interés del presente capítulo es construir el estado del conocimiento de la Administración Pública (AP) a través de la revisión del contenido de revistas académicas especializadas en estos temas disciplinares. Pero, ¿qué entendemos por administración pública?, Carrillo (2004) define el objeto de la AP como lo que el gobierno puede hacer legítimamente bien, y cómo hacerlo con la mayor eficiencia<sup>6</sup>, con el menor costo de recursos y con el menor costo de esfuerzos. Sobre esta concepción Carrillo destaca la evolución del pensamiento anglosajón sobre la AP a partir de diferentes etapas de construcción como: la Administración Ortodoxa o Clásica, los Estudios de Políticas Públicas, la Nueva Administración Pública, la Gobernanza, la Administración Pública Comparada, la Administración Democrática, el Management Público. Cada una de estas corrientes muestra la multiplicidad de perspectivas e instrumentos con lo que se cuenta para estudiar la actividad gubernamental y por tanto la AP.

La utilidad de dichos enfoques radica en su capacidad explicativa –y no descriptiva– de los proyectos de reforma y los procesos de modernización realizados al interior de un aparato gubernamental específico, conforme a las orientaciones y prácticas gubernamentales de la élite político-administrativa. Por ejemplo, bajo la lógica de la teoría organizacional, la función radica en conocer por medio de la AP, los factores intraorganizacionales que inciden en la implementación de las acciones de modernización administrativa. Asimismo, estos estudios permiten introducir elementos multidisciplinarios como el aprendizaje, la cultura, o el comportamiento, que contribuyen a una comprensión más integral de los proyectos de reforma y los procesos de modernización en las administraciones de los gobiernos estatales o federales.

---

<sup>6</sup> Para Wilson la eficiencia es el resultado de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos del gobierno.

Existe una diversidad de herramientas analíticas para estudiar estos temas como, la Ciencia de la Administración, la Ciencia Política, o la Sociológica de la AP optamos aquí por utilizar dos conceptos clave como instrumentos de este estudio: AP y Burocracia (B), porque interesa en este contexto evidenciar las prácticas rutinas de los gobiernos locales<sup>7</sup>.

Dentro de este conjunto, existen posturas que argumentan sobre la marcha de los procesos de modernización administrativa y afirman que los resultados son elevados o escasos<sup>8</sup>. Para asumir una postura en alguna de las dos tendencias, se deben estudiar un gobierno específico, obtener datos e información y realizar la valoración respectiva. Una de las formas de atender esto es estudiar los proyectos de reforma y los procesos de modernización administrativa y la pluralidad de instrumentos a los que se pueda recurrir para ajustar la actividad de gobierno.

En este plano, autores como María del Carmen Pardo (2009), afirman que la reforma y la modernización Administrativas, es un tema en el que se ha puesto poca atención desde el gobierno federal, y por consiguiente en los gobiernos estatales no se trata lo suficiente. Pardo enfatiza que la reforma administrativa se ha colocado en un segundo plano respecto a la transición democrática. Señala que en México, después de doce años de alternancia en la Presidencia de la República, ocupada por un partido diferente al que operó hegemónicamente en el siglo XX, no se han logrado consolidar los proyectos gubernamentales enfocados a la modernización administrativa. Entre los factores que han incidido en ello, se encuentran el desvío de recursos públicos, las pugnas burocráticas entre las Secretarías de Estado y los conflictos interinstitucionales.

En general, consideramos que la AP se desenvuelve en el mundo contemporáneo con los instrumentos establecidos de origen por dos vertientes: la Weberiana y la Taylorista. Bajo esta idea el objetivo de este capítulo es conocer el estado del conocimiento de la administración y la gestión en las organizaciones gubernamentales, a partir de la propuesta de evolución del pensamiento de la AP como disciplina científica de Carrillo (2004). Se

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que interesa mucho en este estudio, el fenómeno de las élites político-administrativas. Con relación al tema, estas suelen transmitir frases que denotan la intencionalidad por la simplificación de la normatividad, la desregulación, la transferencia de poder de decisión, la evaluación por desempeño, la administración por calidad.

<sup>8</sup> El lector puede abundar o acceder a información complementaria al respecto en los Índices de Competitividad Estatal y Índice Global de Desempeño de los Gobiernos Estatales (IGDGE)

identifican también, en un análisis longitudinal de 10 años, los temas abordados en la Revista Gestión y Política Pública (GPP) del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), para conocer la orientación del pensamiento seminal de Woodrow Wilson, hasta la corriente de la “Administración democrática” de Ostrom.

Para tal propósito llevamos a cabo, en primer lugar, Iniciamos con la revisión de la historia de la revista, su objetivo, número de ediciones e impacto actual y realizamos un análisis cualitativo y explicativo en función de la propuesta de Carrillo (2004) sobre la situación actual en el estudio de la Administración Pública, cuantificamos los documentos relacionados con la propuesta de clasificación de este autor. En segundo lugar, construimos una tabla para clasificar los avances en el conocimiento disciplinario o multidisciplinario de la Administración Pública en tres niveles de análisis –gestión pública, administración pública y organizaciones– con sus respectivos núcleos temáticos y descriptores abordados en los artículos publicados en la revista GPP del 2002 al 2012.

En la tercera parte, realizamos algunas reflexiones en torno a los resultados obtenidos en el análisis de la revista y sobre el estado del conocimiento, adicionalmente buscamos destacar los núcleos temáticos como referencias al gobierno nacional, y los pocos que aluden a los gobiernos subnacionales –tanto estatales como municipales–.

### *1.1 Una mirada al estado del conocimiento en la literatura sobre la Administración pública*

La construcción del estado del conocimiento de la AP a través de la revista de *Gestión y Políticas Públicas* (GPP) del CIDE<sup>9</sup>, nos permite lograr una visión panorámica sobre las tendencias en los temas de investigación de la AP desde la academia. En ese sentido, la publicación de los resultados de investigación, en ocasiones produce contenidos cognitivos novedosos o consolida los anteriores. Las revistas científicas especializadas, como la de GPP, de enorme trayectoria, abordan temas de AP, Gestión Pública, Políticas Públicas, y

---

<sup>9</sup> En este caso, el estado del conocimiento se basó en el análisis de la Revista mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), *Gestión y Políticas Públicas* (GPP) durante el periodo 2002-2012, revisando un total de nueve volúmenes y 93 artículos.

tendencias novedosas de investigaciones realizadas por autores como Pardo (2003) o Carrillo (2004).

Para comenzar, hacemos una revisión de la historia de la revista, exponiendo su finalidad, número de ediciones e impacto actual, así como un análisis cualitativo y explicativo en función de la propuesta de Carrillo (2004) sobre el avance en el estudio de la AP, cuantificando los documentos relacionados. Adicionalmente, se ha construido una tabla para conocer los avances en el conocimiento disciplinario o multidisciplinario de la AP con tres niveles de análisis: Gestión Pública, Administración Pública y Organizaciones, con sus respectivos núcleos temáticos y descriptores abordados en los artículos publicados en la revista *GPP* del año 2002 al 2012. Además, se realizan las reflexiones en torno a los resultados obtenidos en el estado del conocimiento, destacando que los núcleos temáticos encontrados son referencias al gobierno nacional y pocas aluden a los gobiernos subnacionales –tanto estatales como municipales–, que son los que nos interesan.

#### 1.1.1 Perfil de la revista

La revista *GPP* es una publicación semestral, editada por el CIDE –institución ubicada en la Ciudad de México y considerada dentro de los primeros lugares en el Ranking de “Mejores Universidades 2013” a nivel nacional. Fue fundada en 1992 y desde entonces publica dos números al año.<sup>10</sup>

En el portal electrónico de la revista se puede observar que los editores se proponen la publicación de documentos, artículos (teóricos y empíricos), derivados de la investigación y el análisis de fondo sobre tópicos relacionados con el campo de los de la AP, las Políticas Públicas y la Gestión Pública; así también, se hacen reseñas de libros de actualidad y relevantes para la comunidad académica local, nacional e internacional. Debido a lo anterior, la revista se considera de carácter interdisciplinario y se puede encontrar en sus páginas la presencia de artículos relacionados con la Gestión y Organización, la AP y las Políticas Públicas.

---

<sup>10</sup> Las ediciones aquí revisadas proporcionan un panorama general para estudiar, analizar e investigar los fenómenos de la Administración Pública y la Gestión Pública. Se opta por tomar estas referencias por considerarse representativas, pero no únicas.

La revista GPP, refiere la intención de publicar trabajos de estudiosos que tienen en su haber una larga e importante trayectoria en la investigación, pero también se incluye el trabajo de jóvenes investigadores que contribuyen a la AP. Es importante visualizar las nuevas áreas de investigación que permiten el replanteamiento del terreno de las tendencias de los modelos postburocráticos como la Nueva Gestión Pública, la medición del desempeño y administración de los resultados, el Gobierno electrónico, el Buen gobierno, etc. Específicamente, el tópico de la evaluación del desempeño es un elemento de análisis en esta investigación, permitirá conocer, comprender y explicar en parte las formas de intervención de la élite político-administrativa orientadas a salvaguardar sus propios intereses. Hay que señalar que los editores incluyen experiencias relevantes en materia de Políticas y Gestión Pública desde los enfoques cualitativos y cuantitativos, con un riguroso cuidado para la revisión de los trabajos resultados de investigaciones interdisciplinarias; asimismo se publican las posiciones e ideas acerca de problemáticas de actualidad local y nacional, lo que le da una presencia muy relevante y un enfoque inclusivo y diverso.

La metodología utilizada en este trabajo para la revisión de las temáticas desarrollada en la revista, consistió en la elaboración de una matriz que concentra categorías y subcategorías contenidas en la Tabla 1. El primer acercamiento a la revista GPP se dio desde lo descriptivo: se construyó una idea general sobre los temas de interés, enfoques y tópicos priorizados por la revista. Como ya se mencionó, se hizo una revisión de los números publicados del 2002 al 2012, y de allí se extrajeron sólo aquellos artículos que dieron cuenta de ejercicios investigativos o de revisión de tema (no se incluyeron las reseñas de libros). De esta forma, el total de artículos publicados en este período fue de 93, con un promedio anual de 10 %; la Tabla 2 muestra estos datos.

En diez años, 86 autores participaron de las publicaciones, de los cuales 41 son nacionales y 52 son extranjeros. La afiliación de estos autores muestra que casi la cuarta parte del total (44%) pertenece a 13 universidades o centros de investigación de los gobiernos estatales, e Instituciones de Educación superior con sede en la Ciudad de México.

Tabla 1: Categorías para el análisis de la información

<b>Categoría</b>	<b>Finalidad</b>
Título	Observar la denominación de los artículos identificando los principales conceptos.
Año	Identificar la tendencia de temas desarrollados por años.
Tipo de artículo	Se divide en: Investigación y revisión de tema.
Autor(es)	Establecer la incidencia de constancia de algunos autores en la publicación de la revista GPP.
Afiliaciones	Identificar la universidad a la que pertenece el autor.
Procedencia del autor (país)	Identificar la incidencia de la nacionalidad en las publicaciones.
Tema	Grandes temas establecidos y previamente categorizados por la revista: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestión pública.</li> <li>2. Administración Pública.</li> <li>3. Organizaciones.</li> <li>4. Procesos electorales y Políticas públicas.</li> <li>5. Gestión y Política pública.</li> <li>6. Gestión local y regional.</li> <li>7. Medios y Comunicación política.</li> </ol>
Subtema	Variable principal desarrollada en la investigación.
Palabras claves	Terminología
Enfoque	Determinar el tipo de metodología utilizada: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuantitativo.</li> <li>2. Cualitativo.</li> <li>3. Mixto.</li> </ol>
Método	Los diferentes métodos utilizados por los autores para el acercamiento del fenómeno estudiado: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Método del caso.</li> <li>2. Análisis de contenido.</li> <li>3. Diseño experimental y análisis.</li> <li>4. La investigación de campo.</li> <li>5. Otros modelos lineales.</li> <li>6. El análisis histórico.</li> <li>7. Los métodos cualitativos (general).</li> <li>8. El análisis de regresión.</li> </ol>
Énfasis	Determinar la tendencia de la investigación: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sociológico.</li> <li>2. Político.</li> <li>3. Administrativo.</li> <li>4. Organizacional.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la revista GPP del CIDE.

A partir de la matriz elaborada se procedió a realizar una tabla que contiene la clasificación de Carrillo (2004) sobre la evolución en el estudio de la AP, identificando la cantidad de artículos relacionados con las categorías del autor para mostrar si son temas relacionados con el gobierno nacional o los gobiernos subnacionales. En la siguiente tabla se describe el nivel de análisis, núcleos temáticos y descriptores de los documentos referidos en la revista, con la finalidad de determinar interrelaciones y hacer un análisis crítico del perfil

de la revista y de las investigaciones publicadas en ella. Esto con base en una valoración cualitativa de la perspectiva teórica que propone la revista a partir de sus aportes al conocimiento (ver Tabla 2).

Tabla 2: Artículos de investigación publicados en GPP en el período 2002-2012

<b>Año</b>	<b>Artículos de investigación publicados</b>	<b>Porcentaje</b>
2002	09	10,0
2003	07	7,5
2004	15	16,1
2005	05	5,3
2006	05	5,3
2007	15	16,1
2008	10	10,7
2009	11	11,8
2010	05	5,3
2011	07	7,5
2012	04	4,4
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración a partir de los datos de la revista GPP.

### 1.1.2 Acercamiento analítico y crítico de la revista GPP

Al iniciar la revisión de los artículos en sus temáticas y abordajes conceptuales, el primer ejercicio fue agruparlos conforme a la propuesta de Carrillo (2004) con el propósito de identificar la cantidad de los títulos relacionados con la clasificación del autor. Al cruzar la información con los gobiernos nacionales y subnacionales, se percibe la ausencia de temas vinculados con los proyectos de reforma y la modernización administrativa en los gobiernos estatales. Vale la pena destacar que no se encontraron artículos que den evidencia de las maneras de actuar de los gobernantes en relación a los instrumentos, acciones, estrategias, incorporadas en las actividades rutinarias de la élite policía-administrativa (ver Tabla 3). La producción de conocimiento científico relacionado con la Administración Pública ortodoxa, los estudios de Políticas Públicas y la Nueva Administración Pública demuestra la hegemonía del análisis de los gobiernos nacionales en detrimento de los subnacionales. Empero, la transferencia de recursos, el pacto fiscal, la distribución de partidas, el gasto social, entre otros; son los temas económicos-financieros, en detrimento por los estudios sobre administraciones estatales y municipales.

Tabla 3: Clasificación de la temática de administración pública en función de los temas de la revista GPP de 2002 al 2012, desde siete niveles de análisis

<b>Clasificación</b>	<b>Temáticas vinculadas al gobierno nacional</b>	<b>Temáticas vinculadas a los gobiernos subnacionales</b>
<b>La Administración Ortodoxa</b>	Planeación de la agenda, autonomía de gestión de PEMEX y CFE, desafíos a la capacidad pública, gestión pública, política fiscal, participación y rendimiento.	Racionalidad administrativa en el municipio.
<b>Los estudios de Políticas Públicas</b>	Política en el sector eléctrico, proyectos de inversión, regulación, programas sociales, análisis y gestión de las políticas públicas, opinión pública sobre la administración y las políticas públicas, políticas intergubernamentales, política agrícola, políticas universales y programas focalizados, proyectos públicos.	Política de desarrollo industrial regional, Política pública, reorganización institucional y elección, Políticas públicas de combate a la pobreza.
<b>La Nueva Administración Pública</b>	Gerencia Pública y compromiso social, privatización del sector paraestatal, digitalización de trámites administrativos, servicio civil de carrera, gestión descentralizada, rendición de cuentas y diseño institucional, reformas post-nueva gestión pública, desempeño en organizaciones públicas, contraloría social, modernización de la Administración Pública mexicana, nuevo institucionalismo económico, reformas administrativas, transparencia.	Mejora regulatoria en el municipio, portales de gobierno estatal, administración electrónica local, gobierno electrónico.
<b>La Gobernanza</b>	Gobernanza participativa, de gobierno a gobernanza, reinención del gobierno.	
<b>La Administración Pública Comparada</b>	Administración intercultural, complejidad de los multiniveles de gobiernos, corrupción y democracia una perspectiva comparada.	
<b>La Administración Democrática</b>	Institucionalismo y nueva gestión política, instituciones democráticas, política del desarrollo administrativo.	Democratización y cambio institucional en Mexicali, Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales, democratización y rendición de cuentas, diseño electoral municipal, aspectos institucionales y políticas, acción pública.
<b>El Management Público</b>		Desempeño económico en las municipalidades de México.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la revista GPP del CIDE.

Un ejemplo sobre los estudios en los proyectos de reforma y los procesos de modernización administrativa es el artículo “El cambio institucional en la reforma y modernización de la Administración Pública mexicana” del Dr. José Juan Sánchez González,

de la Universidad Autónoma Metropolitana. El documento, refiere los programas y proyectos que han impulsado las tres últimas administraciones del gobierno federal de 1994 al 2012. Existe un interés por las élites políticas sobre los temas de reforma y la modernización administrativa en el ámbito federal, no así en los gobiernos locales. Sin embargo, fenómenos como los conflictos interinstitucionales y el desvío de recursos, tienen efectos adversos en la AP, haciéndola cada vez más compleja que simplificada. La pertinencia de esta investigación se sustenta en parte, por ser una contribución en el saber, el estudio de las formas en que interviene la élite política-administrativa, simulando procesos modernizadores a la estructura de las organizaciones gubernamentales, siendo que sus acciones tienden a cuidar sus propios intereses.

En las categorías de la Administración Pública Comparada, la Administración Democrática y el Management Público, existen pocos análisis sobre estos temas en la Administración Pública federal. En tanto, aquellos vinculados con los gobiernos estatales se basan en los procesos de rendición de cuentas y transferencias, democratización de las instituciones estatales, y acción pública en los municipios. No obstante, los estudios no abarcan la heterogeneidad de las administraciones estatales, limitándose a ciertas gubernaturas con un fuerte desarrollo económico, como son las de la frontera norte y el Bajío. El concepto de isomorfismo institucional –la transferencia de prácticas de gestión y administración exitosas a instituciones con características y naturaleza semejantes– de DiMaggio y Powell (1983) permite aquí demostrar que los estudios de los gobiernos subnacionales en México son parte de un resultado mimético por imitar e incorporar las tendencias nacionales sobre las locales.

### 1.1.3 Tendencias específicas

A partir de la descripción anterior, se hizo una agrupación de los temas tratados en las revistas. En primer lugar, en GPP se identifican tres niveles de análisis: Gestión Pública, Administración Pública, y Organizaciones; cada uno se vincula con núcleos temáticos (ver Tabla 4).

Tabla 4: Núcleos temáticos abordados en los artículos publicados en GPP de 2002 al 2012, desde tres niveles de análisis: Gestión pública, Administración Pública y Organizaciones

Nivel de análisis	Núcleos temáticos	Descriptorios
Gestión Pública	Proceso administrativo	Gerencia pública, gerencia privada, evolución, organizaciones, gestión, gobernanza, descentralización, gasto público, gestión del conocimiento.
	Construcciones y relaciones	Racionalidad, gobiernos locales, comunicación política, administración intercultural, gobierno corporativo, deuda pública, finanzas municipales, gobiernos municipales.
	Mecanismos y procesos	Política pública, modelos electrónicos, progresividad, participaciones, esquemas de reparto, privatización, presupuestos, instituciones, gobierno regional.
Administración Pública	Proceso administrativo	Reforma, desregulación, competencia, desarrollo institucional, rendición de cuentas, gobierno, gobernanza, nueva gestión pública, administración, Estado.
	Construcciones y relaciones	Descentralización, gobiernos locales, multifuncionalidad, sustentabilidad, organizaciones públicas, políticas públicas, cuentas públicas.
	Las personas	Crimen, inseguridad, comportamiento social, inclusión social, participación, toma de decisiones, derechos, obligaciones, inequidad.
Organizaciones	Proceso administrativo	Agencia reguladora, diseño organizacional, órganos reguladores, agencias reguladoras, las organizaciones flojamente acopladas.
	Construcciones y relaciones	Aprendizaje orientado a políticas públicas, factores de innovación, innovación de productos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las revistas *Gestión y Políticas Públicas* y *Política y Gobierno* del CIDE.

El nivel de análisis de la Gestión Pública es estudiado a partir de la Gerencia Pública, la gestión del conocimiento, las instituciones, el gobierno corporativo. Estos temas tienden a conocer los modelos de gestión e innovación en los procesos gubernamentales. También, responden a la necesidad de saber las nuevas formas de gestionar lo público y las tendencias en los modelos postburocráticos basados, por un lado, en la evaluación del desempeño o por resultados y, por otro lado, en la gestión de la calidad. Específicamente el proyecto de reforma administrativa asociado a esta investigación es la introducción de instrumentos de evaluación del desempeño gubernamental promovida en el gobierno de Hidalgo en el 2012 a través del ajuste de los marcos institucionales y la creación de nuevas figuras organizacionales como la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED) dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración. Ésta se utilizará como unidad de análisis con el propósito de saber el rol que desempeña de manera extraorganizacional en el

aparato gubernamental, evidenciando las prácticas tendenciosas de la élite político-administrativa.

Por lo demás en el nivel de la Administración Pública, los núcleos temáticos proyectan un acercamiento a las reformas administrativas, a las formas de organizar y administrar al Estado, las organizaciones públicas, el gobierno y la Gobernanza, los cuales son elementos conformados para analizar mayoritariamente los modelos de la administración en los países anglosajones y europeos. En tanto, el nivel de análisis de la organización se ve altamente influenciado por temas que tienen que ver con el diseño organizacional, las organizaciones flojamente acopladas, los órganos y las agencias reguladoras. Para mostrar lo anterior exponemos los resultados de los artículos publicados en la revista GPP en cuatro periodos, la universidad de procedencia, las tendencias académicas en los temas de investigación y sus resultados, destacando cuales se relacionan con el gobierno federal y cuales con los gobiernos locales.

#### *Periodo 2002-2004*

Durante este lapso se encontró que de los 31 artículos publicados por la revista, 17 tienen investigaciones de Universidades federales y estatales, de los cuales 9 tienen un mayor énfasis en Gestión y Políticas Públicas con temas vinculados en la mejora regulatoria, la transferencia de recursos y partidas, los procesos de gestión y el análisis en Políticas Públicas, gubernamentales y sociales. En las investigaciones realizadas con el enfoque antes mencionado se establece una relación directa entre la metodología cualitativa y el énfasis aludido. Entre las herramientas metodológicas que se hallaron, están el análisis de contenido, el estudio de caso, y las encuestas; cabe precisar, se observó que los estudios se realizan en empresas, y el término “gestión administrativa” se utilizó muy poco.

En el mismo periodo se encontró la introducción de variables administrativas como la agenda, la planeación, el servicio civil, el e-gobierno, la deuda pública, la competencia, o la desregulación. Sin embargo, se descubrió una mayor incidencia en los estudios de gestión, así como en la construcción de herramientas cualitativas que establecen la dinámica de gestión y administración desde una posición subjetivista. En cuanto a los temas de más desarrollo, se encontró la realización de investigaciones enfocadas a los procesos administrativos, las construcciones y las relaciones intergubernamentales, la toma de

decisiones, y la innovación gubernamental, afirmándose así, un énfasis en lo administrativo. Existe una inflexión importante a partir del 2003, debido a la incorporación de artículos de corte gerencial en los gobiernos federales como son: las prácticas exitosas, la calidad en los servicios públicos, y la evaluación por resultados y desempeños. Estos documentos dan pauta al estudio de la administración, la gestión y la organización de los modelos posburocráticos. Empero, en las gubernaturas estatales, los temas de análisis se basaron en factores económicos y financieros; por ejemplo: El sistema de transferencias federales en México, y el manejo de riesgos financieros en entidades federativas.

#### *Periodo 2005-2007*

En los artículos comprendidos entre el 2005-2007, se encontró que en los 26 documentos publicados, predomina la tendencia de investigaciones nacionales, con 21 documentos, así como 11 lecturas sobre AP y organizaciones públicas, en ellas se destacan temas como la rendición de cuentas, la racionalización de la administración y la organización gubernamental.

En este periodo, predomina la incidencia en el enfoque cualitativo, con 16 artículos, seguido del enfoque cuantitativo con 3, y el mixto con 7. El método que predominó fue el análisis con énfasis organizacional. Los temas que se manejaron fueron diversos, de entre los cuales se destacan: la estructura de competencia, los programas y las políticas sociales, la gestión pública, y el diseño institucional.

En 2007, el programa de modernización administrativa conocido como la Agenda del Buen Gobierno (ABG) propició un incremento de 15 artículos en ese año. Nuevamente la tendencia de las publicaciones se mueve al ámbito del gobierno federal, se omite los estudios y análisis de agendas miméticas en los gobiernos estatales. Además, de la pertinencia en saber cómo se construyen éstas por la élite político-administrativa, cuáles son los temas incluidos y cuales los excluidos, cómo son los procedimientos o protocolos en su implementación, entre otros tópicos.

Los temas comunes son: la descentralización y la rendición de cuentas, las agencias reguladoras, las reformas post-nueva Gestión Pública, la innovación administrativa, y la modernización. Estos artículos muestran una tendencia clara hacia el redimensionamiento de

la AP como herramienta de las élites políticas para gobernar, además de que se generan nuevos paradigmas en el estudio de la AP y el gobierno.

#### *Periodo 2008-2010*

Es destacable la variedad de artículos y temas atendidos durante el periodo 2008-2010. No obstante, es evidente la prevalencia de los artículos que hacen énfasis en los aspectos vinculados a la Gestión Pública y la Administración Pública (23 trabajos), así como los estudios organizacionales (4 documentos), y en menor medida el tema de procesos administrativos (2 artículos). Es posible suponer que la temática de los trabajos en este periodo se deba a la falta de legitimidad en las elecciones presidenciales del 2006, y a la incorporación de actividades, estrategias, acciones, programas y proyectos destinados a este fenómeno (la política nacional de combate al narcotráfico es un reflejo de esto).

El gobierno nacional se ha analizado en este periodo, desde diferentes aristas: contraloría social, corrupción y democracia, acción pública, políticas intergubernamentales, diseño electoral. Por un lado, se demeritan las investigaciones sobre los gobiernos locales y por otro, los estudios vinculados a éstos son resultado del isomorfismo coercitivo en la incorporación de tendencias federales impuestas en los gobiernos locales.

#### *Periodo 2011-2012*

En el último período analizado, se observó la misma tendencia a la inclusión de temas de gestión, y administrativos. Sin embargo, llama la atención el énfasis hacia los estudios cualitativos y en ellos, los experimentos y las metodologías de análisis estadístico complejo. En este período se revisaron 11 artículos, de los cuales, el 19,3% se centró en temas relacionados con la evaluación y los estudios de Políticas Públicas, el 68,3% en temas relacionados con participación, acción pública, transparencia, y el 9,8% en asuntos de corte financiero.

Los artículos publicados muestran el interés de la revista por estar “a tono” con las discusiones mundiales en torno a los temas relacionados con la cultura en las organizaciones, el institucionalismo, la identidad organizacional, las administraciones posburocráticas, y el análisis estratégico. Sin embargo, sigue siendo llamativo que su abordaje sea desde métodos cualitativos, con pretensiones de generalización y prescripción, y que se tienda a incursionar en los métodos interpretativo-comprensivos.

Destaca en este periodo que sólo se publicaron 5 documentos vinculados con el tema de las élites políticas en el gobierno federal y 7 relacionadas con las técnicas, los métodos y los procesos de la evaluación del desempeño o por resultados de la Nueva Gestión Pública. Esto evidencia, como ya se ha referido, el abandono de este tópico en las entidades federativas.

Recogiendo lo más importante del análisis de la revista GPP en un periodo determinado, se plantea lo siguiente:

- La revista ha tratado de incluir una diversidad de investigaciones en torno a fenómenos organizacionales desde diferentes temas, enfoques, perspectivas, posiciones epistemológicas y herramientas, que dan cuenta de la realidad a la que se suscribe cada investigador. En efecto, existe una mayor incidencia en el reconocimiento de la Administración Pública Ortodoxa y los estudios de Políticas Públicas como un espacio donde confluyen diferentes lógicas. Sin embargo, se debe tener en cuenta la definición de lo que se llama “la Nueva Administración Pública” desde la visión latinoamericana, influenciada por el pensamiento anglosajón: la búsqueda de prácticas y herramientas que respaldan la toma de decisiones de la élite política-administrativa, como la tendencia que éstas tienen en los procesos de *simplificación y desregulación en la Administración Pública*. En otras palabras, los artículos revisados dan cuenta de la realidad en la administración de los gobiernos nacionales con base en la reflexión, interpretación y comprensión. Nótese aquí que persiste una visualización muy limitada de las administraciones locales incluso en el análisis de los componentes de la llamada Nueva Gestión Pública como es la evaluación del desempeño en los gobiernos de las entidades federativas y las formas en que los funcionarios la incorporan con diferentes matices.
- La constante aparición de textos elaborados bajo la influencia de autores de origen estadounidense, o formados en las instituciones de ese país, muestra una apabullante hegemonía y un cerrado circuito de colaboradores, donde no figuran los autores latinoamericanos, y donde los lugares recurrentes siguen siendo ciertos temas clásicos de la administración y los vinculados a la teoría organizacional.

- Sobresale como interés principal, el de las publicaciones en torno a la nueva Administración Pública y la Gobernanza. La revista da prioridad a los artículos de carácter mixto basados en métodos longitudinales, encuestas, estadísticas, análisis de contenido, y estudios de casos. Lo cual indica que la tendencia de los autores es influenciada predominantemente por los anglosajones, y se dirige hacia una cultura de modernización administrativa en cuanto a la gestión y administración de recursos.
- Aunque la tendencia de la revista ha mostrado diversificación hacia los temas de administración, más que de gestión, hay carencias en la realización de investigaciones y análisis en las gubernaturas de los estados. Esto entonces, es una veta poco explotada por la comunidad científica en materia y esta investigación suma nuevos saberes y conocimiento de las prácticas y la formas de intervención de la élite político-administrativa en los proyectos de reforma y los procesos de modernización administrativa.
- En el mundo competitivo de la actualidad, la revista *GPP* ha sabido mantenerse en la preferencia de los lectores al ofrecer artículos de novedad, de calidad impecable por parte de los escritores y ha obtenido así notables reconocimientos en el ámbito académico referente.

Una vez establecida la forma en que se desarrolló la actividad académica en nuestro ámbito, en el capítulo dos, se hace referencia a la generación de conocimientos para apuntalar la práctica gubernamental que tuvo su despegue a finales del siglo XIX, a partir de dos perspectivas: la primera con el pensamiento anglosajón de Woodrow Wilson, a quién se distingue como el precursor en los Estados Unidos; la segunda, con Luís de la Rosa, el precursor en la corriente latinoamericana. Hoy sus planteamientos son referentes fundamentales para el estudio de la AP en el siglo XXI. A lo largo de más de un siglo se constata el recorrido de la evolución del pensamiento administrativo público. Esto ha promovido la necesidad de construir los recursos analíticos, enfoques teóricos y metodológicos que permitan contribuir a la formulación de las teorías de gestión de lo público y producir medios para la acción. En el caso de la Nueva Gestión Pública, ésta emerge como

resultado de las necesidades de la élite político-administrativa para reducir el gasto público y hacer más eficientes los recursos humanos y financieros en los países anglosajones – Estados Unidos e Inglaterra–.

En este sentido es fundamental recuperar, en forma general, el desarrollo del pensamiento administrativo público con el propósito de ubicar elementos necesarios como la evaluación del desempeño gubernamental para estudiar una realidad específica. Un dato a destacar es el hecho que la AP es modificada, ajustada, reformada por la élite político-administrativa para dirigir e intervenir en la tarea de gobernar a una sociedad o ser un instrumento que garantice el respaldo de sus intereses.

Recapitulando, este primer capítulo nos muestra empíricamente que la revista ha tratado de incluir una diversidad de investigaciones en torno a fenómenos organizacionales desde diferentes temas, enfoques, perspectivas, posiciones epistemológicas y herramientas que den cuenta de la realidad a la que suscribe el investigador; en efecto existe una mayor incidencia en el reconocimiento de la administración pública ortodoxa y los estudios de políticas públicas como un espacio donde confluyen diferentes lógicas; sin embargo, se debe tener en cuenta la definición construida de lo que se llama “la nueva administración pública” desde la visión latinoamericana influenciada por el pensamiento anglosajón.

En definitiva, la búsqueda de prácticas y herramientas que respaldan la toma de decisiones de la élite política como la tendencia que éstas tienen en los procesos de *simplificación y desregulación en la administración pública*. En otras palabras, los artículos revisados dan cuenta de la realidad en la administración de los gobiernos nacionales con base en la reflexión y comprensión, persiste la visualización aún limitada de las administraciones locales.

La revisión longitudinal, de las publicaciones revisadas de la revista Gestión y Políticas Públicas en un periodo de 10 años –del 2002 al 2012–, reflejan una tendencia en artículos académicos orientados al ámbito del gobierno federal y sus dependencias en los gobiernos locales. Se omite los análisis de las administraciones públicas locales en temas vinculados con los proyectos de reforma administrativa como la Nueva Gestión Pública y los

procesos de modernización administrativa en sus tres ámbitos. Dicho de otra manera; se excluyen los estudios y análisis miméticos de estas temáticas en los gobiernos estatales.

Nos proponemos exponer, en el capítulo siguiente un recorrido histórico por el desarrollo del pensamiento administrativo anglosajón, basado en las etapas de evolución con las diferentes tendencias a lo largo del siglo XIX en los Estados Unidos; por otra parte, se incorporan así, los trabajos analíticos relacionados con la Administración Pública en México.

En el segundo apartado, se trata de comprender la construcción teórica del concepto de Burocracia a través de su formación en los Estados absolutistas europeos del Siglo XVI, así como del modelo burocrático de Weber sobre la racionalidad legal; se mencionan algunas críticas al esquema Weberiano del siglo XIX; y, finalmente, se alude al término *bureau* como un recurso analítico útil en las investigaciones de los proyectos y procesos de modernización administrativa.

Todo lo anterior se hace para contar con recursos analíticos que permitan establecer lo que ocurre en el ejercicio del gobierno en las entidades federativas, y en el cumplimiento de las tareas que le son propias. Dicho de otra manera, nos interesa conocer el rol de la élite político-administrativa.

## II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y BUROCRACIA: INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS EN LA REFORMA Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES

*“El tema del gobierno nos remite a la estructura y funcionamiento de los aparatos de gestión de la administración pública. [...] la dificultad de su análisis [deriva] en no saber con precisión cómo funcionan los órganos que la integran” (Pardo, 2011:53).*

El papel de la Administración Pública (AP) y la Burocracia (B) son centrales en los procesos de desarrollo de todo Estado moderno que se precie de serlo. Esto implica reconocer cuáles son los atributos de estos dos aspectos por analizar, para realizar de la mejor manera y al menor costo lo que es su responsabilidad. Para cumplir las tareas que tienen como responsabilidad, disponen de una serie de instrumentos y recursos que les facilitan actuar, bajo las orientaciones de sus tomadores de decisiones, es decir; de las élites político-administrativas<sup>11</sup> en los gobiernos. Para realizar todas estas actividades de dirección del Estado y para su desarrollo, se requiere sabiduría, conocimiento y experiencia. Sin duda, es permanente la necesidad de estudiar estos temas para comprender y explicar las condiciones en que se encuentra un Estado Nación en su conjunto o una entidad federativa, incluso un gobierno municipal.

Conforme a lo mencionado, esta investigación tiene como propósito el estudio del gobierno de una entidad federativa en el contexto de un Estado Nación, específicamente el estado de Hidalgo. Esto surge, consideramos, por la necesidad de conocer las formas que las personas que integran los gobiernos –en nuestro caso la élite político-administrativa- (sean democráticos o autoritarios) actúan y cómo van incorporando en su quehacer cotidiano herramientas que les permiten gobernar. El estado del conocimiento de la evolución y desarrollo de la Administración y la Gestión Pública, puede mostrar la existencia de los “*instrumentos*” que son utilizados en cada momento histórico para los procesos de gobierno. Sin duda, también se utilizan éstos para instruir, persuadir y simular tanto a los funcionarios

---

<sup>11</sup> En el entendido de que las élites políticas “ven por sus propios intereses y quieren aprovechar al máximo los ingresos fiscales y otros beneficios del poder porque crean frecuentemente derechos de propiedad y otras instituciones que limitan el comportamiento de los actores en el mercado, con lo que se sacrifica el crecimiento económico de largo plazo” (Ibarra, 2009). Incluso Aguilar (2012: 58) coincide con esta idea al mencionar que lo que existe es “la enajenación al exterior de la política económica y el secuestro de la economía de la sociedad por una poderosa minoría político empresarial (nacional) extranjerizada, incapaz y rapaz” (Aguilar, 2012: 58).

como a la propia sociedad, para su convencimiento, e inconscientemente, la aceptación de las formas de conducción del gobierno definidas en cada momento.

El estudio de las problemáticas sociales como la inmigración ilegal, la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la corrupción, la violencia, entre otros; es analizado por disciplinas de las Ciencias Sociales tales como la Sociología, el Derecho, la Ciencia Política, la Antropología Social, la Demografía, la Economía, la Estadística, el análisis Institucional, la Administración Pública, y otras. Cada una de éstas, ha desarrollado diferentes métodos o herramientas para conocer, comprender y estudiar estos hechos sociales u acciones sociales dependiendo del enfoque a utilizar. Sin embargo, la construcción de herramientas que permitan a los científicos sociales adquirir conocimiento nuevo, es compleja. En palabras de Hintze, se requiere de un bagaje de conocimientos académicos amplios para “conocer no sólo las cordilleras y las cimas sino también la base de las montañas, no meramente las alturas y profundidades de la superficie sino toda la masa continental” (Hintze, citado en Burke, 2007: 32).

Entonces, ¿cuál es la forma para conocer, comprender y estudiar las problemáticas sociales como los proyectos de reforma y los procesos gubernamentales de Modernización administrativa? Dicho de otra manera, nos preguntamos cómo conocerlos para ser analizados, sabiendo que los objetos de estudio de las Ciencias sociales, a diferencia de las Ciencias duras –como las Ciencias formales (matemáticas) o las duras (Física)–, no son constantes. Por ejemplo, analizar el servicio civil de carrera en los países escandinavos, no es lo mismo que hacerlo en los países latinoamericanos porque existen elementos diferentes que influyen, como la cultura, la religión, o la calidad de la democracia, por mencionar algunos. Una alternativa para el estudio de estas realidades abismales y problemáticas es partir de la historia<sup>12</sup> del objeto de estudio. Vale la pena decir, se recurre a la historia para saber, comprender y estudiar. Por ejemplo “Spencer utilizaba ejemplos históricos, extraídos desde el Antiguo Egipto hasta la Rusia de Pedro el Grande, para ilustrar el paso de las sociedades «militares» a los sociedades «industriales», tal como el propio Spencer las denominaba” (Burke, 2007: 24).

---

<sup>12</sup> También conocida por Foucault como “La historia del presente, la historia de luchas diversas, de enfrentamientos ramificados y dispersos, pero encadenados o englobados, es el punto de partida de la investigación Genealógica”. (González, 2010: 17).

No obstante, la necesidad de incorporar los hechos históricos o las genealogías al estudio de las problemáticas sociales, permite conocer a partir de un análisis retrospectivo el desarrollo que han tenido éstas, y comprender el por qué, ahora la problemática es más compleja. Por ejemplo, se puede conocer por qué los gobiernos estatales a pesar de implementar nuevos modelos administrativos, métodos, técnicas y procesos modernos – cómo la profesionalización, las tecnologías de comunicación e información, la transparencia y la rendición de cuentas o la evaluación del desempeño gubernamental en el uso eficiente, óptimo y racional de los recursos financieros y humanos– en la praxis no han logrado realizar una transición más horizontal, descentralizada y flexible en la configuración de las instituciones y organizaciones públicas para garantizar la gobernanza y direccionar estos resultados al desarrollo y progreso del Estado.

La génesis de las disciplinas y los nuevos territorios de conocimiento y actividad práctica inicia en el siglo XIX, y cada uno de estos nuevos ámbitos busca adquirir el estatus necesario que los coloque en el terreno institucional con derechos propios. La discusión sobre el estatus científico de cada uno de estos nuevos ámbitos camina de forma desigual, lo cual no es obstáculo para el avance de sus objetos de estudio. Existen voces que afirman que la Administración Pública no es una ciencia, hecho que no es nuestra intención atender, porque nos interesa más el proceso evolutivo que muestre su historicidad. La Administración Pública “en cuanto forma social [...] es un producto del desarrollo histórico” (Mayntz, 1978: 15). Además, el proceso evolutivo del Estado –del Sistema feudal a la centralización del Absolutismo y de éste a los Estados modernos– está ligado a la historia del desarrollo de la AP, porque responde a las necesidades que le imprime cada Estado nación<sup>13</sup>. Hay que hacer notar que la AP fue y ha sido un instrumento de poder de los gobernantes para controlar y someter a los súbditos y mantener la paz con las naciones externas.

En especial, nuestro interés se ubica en atender el recorrido realizado por la Administración Pública anglosajona y latinoamericana, con el propósito de conocer la peculiaridad específica de ésta en México frente a la de los Estados Unidos, en el entendido de que el pensamiento anglosajón es hegemónico, pero sin duda, es fundamental conocer

---

<sup>13</sup> El mantenimiento del ejército y la recaudación de tributos hizo que los estados absolutistas establecieran la administración militar y la administración fiscal, siendo éstas, las bases de la Administración Pública del Estado Moderno.

como ambas administraciones gubernamentales –México y Estados Unidos– fueron consecuencias de múltiples ajustes y modificaciones de los gobernantes, estas tenían que contribuir en la solución de problemáticas económicas, políticas y sociales que enfrentaban los gobiernos a través de la historia. Empero, las utilizaban para garantizar sus intereses personales en detrimento de aquellos que prometieron servir.

Para avanzar en lo anterior, el capítulo en curso se estructura de la siguiente manera: el primer apartado se realiza, un recorrido por la evolución del pensamiento norteamericano y nos apoyamos en estudios que muestran condiciones históricas específicas. Lo cual nos permite destacar que la AP responde –o debe responder– a las condiciones que prevalecen en cada momento, es decir, si se trata de condiciones extraordinarias como una guerra. El Estado, vía la AP tiene la responsabilidad de atender los requerimientos específicos del momento.

Adicionalmente, atendemos los trabajos dedicados a la AP en México que muestran esta misma condición. Esto nos conduce al tercer aspecto a destacar, el cual es que las últimas formas de referir el quehacer de la AP tienen la impronta de cada momento histórico. Nuestra época está marcada por ideas como la relativa a la acción indirecta del Estado y, por tanto, de la AP, lo que ha propiciado la aparición de modelos llamados nuevos, como: la Nueva Gestión Pública, la Gerencia Pública, la Política Pública, el Presupuesto Participativo, la Gerencia Social, entre otros.

Estos pretenden racionalizar la actividad gubernamental y la integración de recursos operativos propios de la administración privada, con la pretensión incluso, de algunos de ellos, de establecer “mecanismos de inclusión y participación de la sociedad en la acción pública”. En este contexto, cabe buscar la forma que adquiere la AP en un país como México, altamente proclive a la importación de modelos, y tratar de observar cómo la élite político-administrativa los aclimatan en pro de sus intereses personales. Esta es nuestra apuesta: estudiar la forma que adquiere la integración de estos modelos “Neo” a la Administración Pública en México.

En el segundo apartado, se trata de comprender la construcción teórica del concepto de Burocracia a través de su formación en los Estados absolutistas europeos del Siglo XVI, así como del modelo burocrático de Weber sobre la racionalidad legal; se mencionan algunas críticas al esquema Weberiano del siglo XIX; y, finalmente, se alude al término *bureau* como

un recurso analítico útil en las investigaciones de los proyectos y procesos de modernización administrativa.

Nuestra intención final sería establecer la importancia de las condiciones (políticas, económicas y sociales) prevalecientes en el contexto como factor que impulsa el ajuste de los procesos de la AP. En este sentido, no es extraño encontrar posiciones que avalan lo anterior, tal como afirman Chevalier y Loschak –citados por Carrillo– al postular que:

“...la evolución de los estudios sobre la Administración Pública dependen muy estrechamente de las transformaciones que afectan al Estado y a la concepción que del mismo se tiene. Del Estado absolutista al Estado de derecho, del Estado libre al Estado intervencionista, el papel de la administración cambia y, en consecuencia, las preocupaciones que a él se refieren” (en Carrillo, 2004: 21).

Esto es lo que nos conduce a abordar dos tradiciones o formas específicas de actuación en la conducción del aparato gubernamental, como hacemos a continuación.

### *2.1 La evolución del pensamiento administrativo público en Norteamérica: un contraste entre los estados unidos de américa y México*

El estudio de la AP ha pasado por diferentes procesos. Su origen se encuentra en las *ciencias camerales* o administración del Estado, así como la ciencia de la policía. Como menciona Mayntz:

“Desde esta perspectiva, los primeros estudios de Administración Pública han de rastrearse en el sistema administrativo centralizado del Estado absolutista y especialmente de las experiencias de Francia y Prusia, con el surgimiento en el siglo XVIII de la denominada *ciencia de la policía* y *ciencias camerales* respectivamente. (Mayntz, 1994: 16).

No obstante, estos estudios tan significativos fueron interrumpidos por los cambios sociopolíticos de la Europa del siglo XVIII, y retomados posteriormente en el siglo XIX en los Estados Unidos de Norteamérica, teniendo como principal precursor a Woodrow Wilson. Cuando éste escribía en 1887 su artículo *El Estudio de la Administración*, la Europa continental estaba más preocupada por la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos que por la eficacia de la Administración Pública, de tal modo que estas ciencias aplicadas pasaron a un segundo plano frente al auge del derecho administrativo:

“...el proceso de jurisdicción de la acción administrativa, verdadera conquista en Europa occidental del Estado de Derecho de los siglos XIX y XX, tuvo como efecto paradójico la

exclusión de todo germen de pensamiento que no fuera puramente jurídico. Sucedió de este modo, que el pensamiento jurídico [...] monopolizó todo este campo de estudios, interrumpiendo brutalmente la evolución iniciada de la Ciencia de la Administración Global” (Langrod, citado en Shafritz y Hyde, 1999: 150).

Un detalle a destacar es la capacidad de adaptación de la Administración Pública a los acontecimientos sociales y políticos de un Estado, ésta se ajusta y responde a los requerimientos de los gobernantes. Prueba de ello, es el hecho de que las doctrinas emanadas del pensamiento administrativo se mueven conforme a las necesidades del Estado. En el caso de los Estados Unidos, los estudios del pensamiento administrativo público se organizan en diferentes formas a partir de propuestas específicas como la de Shafritz y Hyde (1999)<sup>14</sup> cuyo aporte nos permite conocer y comprender los cambios de Administración Pública a partir de cinco cortes históricos a saber:

1. El denominado *las primeras voces*, teniendo como eje rector la dicotomía entre la política y la Administración Pública propuesta por Woodrow Wilson;
2. El conocido como el *new deal o nuevo acuerdo* que destaca los estudios referentes a la corriente de las relaciones humanas entre los años de 1920 a 1945;
3. El de la propuesta de los *estudios organizacionales y los enfoques de la presupuestación*, de 1950 a 1960;
4. El de *los estudios de la burocracia representativa, la ética gubernamental, el pensamiento sistemático para la acción social*, comprendido entre los años de 1970 y 1980;
5. Por último, el de los enfoques teóricos relacionados con la *reforma burocrática, la reinención del gobierno, la perspectiva feminista en la disciplina*, por mencionar algunos, de 1990 a 2010.

El recorrido por este conjunto se realiza con la pretensión de dilucidar el desarrollo de la AP como parte de los instrumentos que permiten gobernar en los Estados-Nación y las entidades federativas, conocer el avance de este pensamiento nos permitirá identificar las maneras en que la élite político-administrativa las incorporan en los procesos gubernamentalistas altamente centralizados y jerarquizados.

---

<sup>14</sup> Su obra más representativa *Los clásicos de la administración pública*.

Para estos efectos se partirá de tres hechos históricos que propiciaron un viraje y la generación de nuevas propuestas de estudio de la Administración Pública, puesto que éste es un referente necesario para conocer las orientaciones teóricas que ha sufrido a lo largo de 100 años. El primero, comprende los años de 1887 a 1944, destacando la denominada *Administración Pública Ortodoxa*<sup>15</sup> (teniendo como predecesor a W. Wilson); el segundo, reconocido como la *Administración Pública Heterodoxa*<sup>16</sup> (1950 a 1970), y el último, lo denominaremos la *Nueva Administración Pública* vinculada con los proyectos de reforma administrativa, los procesos de modernización administrativa, tales como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC'S), la profesionalización, la transparencia y rendición de cuentas, la Gerencia Pública con la evaluación del desempeño, la administración de la calidad; todos ellos tienen por propósito hacer más eficiente, racional y óptima la Administración Pública (1980 en adelante). Cabe precisar que en este trabajo de investigación nos ubicamos en éste último periodo para conocer y estudiar estos tópicos en los gobiernos locales.

### 2.1.1 El pensamiento administrativo público Norteamericano: Tres posturas diferentes a una misma disciplina

Con base en la propuesta antes referida, los primeros hechos históricos comprenden de los años de 1887 a 1944. En las dos últimas décadas del siglo XIX, Estados Unidos concluía su política expansionista con la adhesión de algunos territorios, tanto latinoamericanos como asiáticos<sup>17</sup>. La inclusión a la primera guerra mundial en 1917 a solicitud del presidente Woodrow Wilson, contribuyó a la consolidación de un ejército preparado para combatir a

---

<sup>15</sup> Etimológicamente hablando, la palabra *ortodoxia* deriva de los vocablos griegos *orthós* (correcto) y *dóxa* (opinión), esto es, la opinión correcta; por lo tanto la denominación “Administración Pública ortodoxa” es un conjunto de doctrinas aceptadas o establecidas como correctas en la Administración Pública. “Los [principales] temas [...] han sido la reforma administrativa, la economía, la eficiencia, la estructura formal de las organizaciones, el personal y el presupuesto” (Shafritz y Hyde, 1999: 15).

<sup>16</sup> Las orientaciones teóricas derivadas de la administración por recortes, dio paso a una serie de críticas y reformas de los postulados ortodoxos o clásicos de la Administración Pública en los Estados Unidos. Ahora se les denomina heterodoxia; esta palabra deriva del griego heterodoxo que significa “disconforme con la postura ideológica aceptada por la mayoría como correcta”. Por tanto, esta tendencia teórica se basa en estudios de corte humanístico, como la equidad social y la administración de negocios. Por tanto, los análisis sobre la eficiencia, la eficacia, el presupuesto, etc., pasaron a un tercer nivel.

<sup>17</sup> Como fue el caso de Cuba y Puerto Rico después de la Guerra Hispano-Estadounidense de 1898, cuyo propósito consistía en garantizar a las naciones de Asia, África, América Latina las bondades de la civilización occidental, propias de Estados Unidos como es el capitalismo, la democracia, los derechos humanos, entre otros.

lado de los aliados, lo que supuso una gran movilización de ciudadanos para ser reclutados y adiestrados en el arte de la guerra. Shafritz y Hyde, mencionan que “La Administración Pública estadounidense continuó su expansión, acelerada por la Primera Guerra Mundial y el imperativo de hacer frente a las necesidades de una población en ascenso y de la nueva sociedad urbana industrial de los años veinte” (1999: 12).

Posteriormente, el hecho histórico conocido como la Gran Depresión de 1929, tuvo efectos negativos en la economía estadounidense, tales como: la caída en los ingresos nacionales, la disminución del comercio internacional, el incremento de la inflación y el desempleo, entre otros. Para combatir tal crisis económica se implementó el conocido modelo keynesiano<sup>18</sup>. Shafritz y Hyde afirman que ésta crisis económica contribuyó en la evolución del pensamiento administrativo público:

“...porque el *New Deal* amplió las funciones regulatorias del Estado; estableció el compromiso de la búsqueda del pleno empleo; otorgó a la Administración Pública un papel más activo e innovador en la lucha contra la depresión mediante una política fiscal que aumentaba la demanda total mediante déficit deliberados, en particular en materia de obras públicas, y movilizó y organizó nuevos grupos económicos para incorporarlos en la formulación y ejecución de la política pública” (1999: 13).

El incremento de nuevas funciones al Estado, tiene como consecuencia engrosar el aparato administrativo, al establecer nuevos marcos institucionales y organizaciones para el cumplimiento de éstas nuevas disposiciones de la élite político-administrativa. Dicho de otra manera, la AP se ajusta a las prioridades de los gobiernos, en este caso la incorporación del modelo keynesiano requería de una estructura gubernamental más grande y compleja.

El proceso de industrialización que sufrieron los grandes centros urbanos en los Estados Unidos, como Nueva York y los Ángeles en los años 20, también contribuyó con nuevas aportaciones teóricas a la disciplina:

“...los hallazgos derivados de los experimentos Hawthorne (1927-1932), dirigidos por Elton Mayo, corrigieron el enfoque de la “administración científica” de considerar al individuo como una unidad aislada. Encontraron que el nivel de producción no estaba determinado por las capacidades fisiológicas del individuo sino que era establecido por normas sociales” Shafritz y Hyde, (1999: 13).

---

<sup>18</sup> El economista Británico John Maynard Keynes crea el modelo económico llamado en su honor Keynesianismo, el cual afirma que para modificar la demanda agregada (conjunto de bienes y servicios adquiridos por una nación en un periodo de tiempo determinado) se requiere controlar la economía a partir del gasto presupuestario del Estado. En otras palabras, el Estado debe intervenir para elevar la inversión aumentando el gasto público.

El último hecho histórico de transcendencia en este primer periodo de análisis, se registra en noviembre de 1941 con la inclusión de los E.U. a la Segunda Guerra Mundial, como resultado del ataque aéreo a la base naval de Pearl Harbor en Hawái por parte de los japoneses. En conjunto: Estados Unidos se convirtió en el principal precursor de Norteamérica<sup>19</sup> en los estudios del pensamiento administrativo público, cuya primera corriente disciplinaria tendría la característica de ser la clásica. En la Tabla 5 se visualizan los principales autores clásicos de la denominada Administración Pública Ortodoxa. Los investigadores del pensamiento clásico se pueden agrupar en tres corrientes epistemológicas: la burocrática y la Administración Científica, de 1905 a 1915; la clásica, de finales del siglo XIX y principios del XX; y la humanista, de 1920 a 1935<sup>20</sup>. Estas tres etapas se relacionan con los hechos históricos preponderantes en los Estados Unidos de finales del siglo XIX y principios del XX. Vale la pena decir que la Administración Pública se ajusta a las necesidades de la estructura gubernamental del Estado Norteamericano.

---

<sup>19</sup> Canadá, Estados Unidos y México.

<sup>20</sup> En la primera corriente, se ubica a Max Weber como el precursor de esta escuela. Este autor: “[...] nos ofrece una teoría de la burocracia que encaja perfectamente con la definición del objeto de estudio de los pensadores clásicos. Las características de la teoría serían las siguientes: 1. El concepto central la burocracia. 2. Responde a la pregunta clave de en qué se basa la *legitimidad de la dominación*. 3. Define *los principios organizativos* de la estructura administrativa burocrática. 4. Identifica posibles definiciones al proceso de *burocratización* al plantear el problema de la *tensión entre burocracia y democracia*” (Carrillo, 2004: 28). Dentro de la escuela de la administración científica tienen como representantes a Taylor y Fayol. Sus preceptos más importantes se derivan del pensamiento administrativo empresarial, y son: “*i*) Existen principios [...] tomando como base la experiencia organizativa del hombre, que pueden servir para regir el ordenamiento de cualquier asociación humana [...]; *ii*) la tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar *iii*) el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información. (Shafritz y Hyde, 1999: 14-15). La segunda tendencia, la encontramos en Woodrow Wilson, Frank Goodnow, William F. Willoughby y Luther Gulick, como los principales precursores de la escuela clásica, teniendo como ideas centrales las siguientes: “*i*) la dicotomía política-administración es una verdad autoevidente y deseable [para el buen desempeño del gobierno]; *ii*) la administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política [...]; *iii*) la Administración Pública constituye un campo con contenido propio; su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo; *iv*) el fin último de la Administración Pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra” (Shafritz y Hyde, 1999: 14-15). La tercera corriente epistemológica encontramos con los autores Hawthorne, Hatch, y White; ellos basan sus investigaciones científicas en la escuela humanista. El objeto de estudio definido se basa en conocer la relación entre el ambiente laboral y el nivel de productividad de los trabajadores. Sus hallazgos comprendían que los lugares de trabajo -sean la fábrica, la empresa, o el gobierno- son espacios de socialización y que los empleadores, o los servidores públicos responden mejor a las persuasiones de sus compañeros que a los mecanismos de control de la administración. Sus principales aportaciones son: “*i*) [delimitar las relaciones laborales] reduce la confusión y crea certidumbre [...]; *ii*) el método científico debe aplicarse [en la estructura organizacional de las instituciones como es] la clasificación de cargos, la selección, la remuneración y promoción del personal público; *iii*) el rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social [...]” (Shafritz y Hyde, 1999: 14-15).

Tabla 5: La Administración Pública Ortodoxa (1887-1944)

Autor	Obra	Aportación
Woodrow Wilson (1856-1924)	El estudio de la administración pública.	Separación de la política y la Administración Pública.
Max Weber (1864-1920)	La teoría de la burocracia.	“Define a la burocracia como una forma legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrada con base en su competencia” (Shafritz y Hyde, 1999: 12).
Frank Goodnow (1859-1939)	La dinámica de la administración pública. Directrices para las transformaciones actuales en la teoría y la práctica.	“Considera que el control político sujetaba la voluntad popular a los interés partidistas” (Shafritz y Hyde, 1999: 10).
Frederick Winslow Taylor (1856-1915)	La administración científica	Constituyó un nuevo enfoque al problema general del trabajo humano y su organización aplicándolo al gobierno. (Shafritz y Hyde, 1999: 11).
Henri Fayol (1841-1925)	Principios de administración	Concibió a la administración como una función universal de las empresas, la cual comprendía un proceso dividido en etapas
Hawthorne (1927-1932)	Escuela de relaciones humanas del pensamiento administrativo	Junto con Elton Mayo corrigieron el enfoque de la administración científica que considera al individuo como una unidad aislada y se le reconsidera un ser social.
Hatch (1939-1940)	Las leyes de Hatch	Se consolida el sistema de personal basado en el mérito.
Leonard White	La administración pública como profesión	La profesión del administrador público.
William F. Willoughby (1867-1960)	La reforma presupuestaria	Esbozó los avances que conducirían a la creación de los modernos sistemas presupuestarios en los gobiernos de los estados. Incluiría tres líneas principales: 1) cómo permitirían los presupuestos el control popular; 2) cómo fomentarían los presupuestos la cooperación legislativa y ejecutiva, y 3) cómo asegurarían los presupuestos una mayor eficiencia administrativa.
Luther Gulick (1892-1933)	Las funciones del poder ejecutivo representado en el PODSCORB	Recogió los principios de la “administración científica”, fundamentalmente de Fayol para aplicarlos a las tareas del gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (1999).

El segundo conjunto de hechos históricos propuesto para este estudio, abarca de 1950 a 1980. Concluida la Segunda Guerra Mundial en 1945, Estados Unidos se enfrenta a la llamada Guerra Fría<sup>21</sup>, pero el auge económico derivado de las guerras mundiales –tanto de la primera como de la segunda– condujo al desarrollo de nuevas posturas teóricas de la disciplina. Shafritz

<sup>21</sup> Término utilizado para designar el proceso de tensión de la política internacional entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, destacando la no utilización de armamentos.

y Hyde mencionan que las organizaciones empresariales que contribuyeron con víveres y armamento para el conflicto bélico, propiciaron la “aparición de [nuevas] necesidades administrativas. Como respuesta, de la planeación se transitó hacia las políticas y la planeación estratégica, con nuevas y complejas tecnologías, más adecuadas para tratar con la incertidumbre; la organización se transformó en teoría de la organización” (Shafritz y Hyde, 1999: 16). Aunado a estos medios se generaron nuevas herramientas metodológicas en el desarrollo de la disciplina, como la investigación de operaciones en las empresas, la incorporación de métodos cuantitativos, la utilización del análisis de sistemas en el ambiente laboral y la aparición de las primeras computadoras. Todo esto propició el surgimiento de la *management science* –ciencia de la gerencia–.

En esta etapa, los hechos históricos que influyeron en la disciplina son los siguientes: i) En la década de los años setenta, el escándalo de corrupción política en la administración del presidente republicano Richard Nixon propició un viraje en los estudios de la Administración Pública en los Estados Unidos. “La nueva preocupación por los problemas de control y ética de los funcionarios fue producto del caso Watergate”. (Shafritz y Hyde, 1999: 17); ii). El segundo suceso fue el fracaso en la guerra de Vietnam y; iii) otro hecho fue el conjunto de las constantes crisis fiscales producidas al interior de los gobiernos estatales y locales. Dichos fenómenos favorecieron el surgimiento de enfoques orientados hacia los recortes de recursos financieros, que incluso el investigador social Charles Levine llamó “la administración de recortes”. La Tabla 6 contiene a los autores del pensamiento heterodoxo. Estos se engloban en tres corrientes principales; i) Los estudios organizacionales a partir de los años cuarenta; ii) La escuela de las políticas públicas en la década de los cincuenta; iii) la administración de recortes<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Los estudios organizacionales, se dividen en dos grandes ramas analísticas: micro –hace referencia al “individuo y grupo, participación, decisión, liderazgo y motivación” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 1999: 17)– y macro –se emplea para “explicar la interacción entre las organizaciones formal e informal” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 1999: 17)–. En el primero –el micro sendero–, se ubica a los investigadores sociales como Maslow, McGregor y Barnard, como los representantes de esta corriente. Los elementos que caracterizan éste enfoque son los siguientes: *i*) Modificación en la concepción de “la utilidad y la ganancia individual”; *ii*) Establecimiento de los principios de la teoría de las necesidades humanas, [...]; *iii*) Los individuos “ejercen su autonomía, asumen su responsabilidad y despliegan su creatividad en busca de su autorrealización. (Shafritz y Hyde, 1999: 18). En el segundo –lo macro– contamos con las aportaciones de Barnard, Merton, Katz y Kahn, Downs, Bennis y, Levin; sus recursos analíticos son: “...*i*) para mantener el equilibrio entre las necesidades de las organizaciones y de los individuos” (Follett, 1999: 160); *ii*) El tipo ideal de la burocracia [no contribuye a] la eficiencia, *iii*) [En] los sistemas abiertos [se visualizan las] interacciones con las organizaciones y sus

Tabla 6: La Administración Pública heterodoxa (1950-1970)

Enfoque	Perspectiva Teórica	Autor	Aportación
Teoría de las organizaciones (micro) <sup>23</sup>	Teoría de las necesidades humanas	Abraham Harold Maslow (1908-1970)	“Considera que las necesidades del individuo son las motivaciones primarias en el trabajo.” (Shafritz y Hyde, 1999: 18).
	Teoría X Teoría Y	Douglas McGregor (1906-1964)	“...la mayoría de los seres humanos ejerce su autonomía, asume su responsabilidad y despliega su creatividad en busca de su autorealización.” (Ibíd.).
Teoría de las organizaciones (macro) <sup>24</sup>	Teoría de la gestión	Chester Irving Barnard (1886-1961)	“...toda autoridad organizacional fluye de la base a la cúspide mediante un sistema efectivo de comunicación.” (Ibíd.).
	Teoría funcional-estructuralista	Robert King Merton (1910-2003)	“...demostró que la excesiva rigidez, los trámites, el tratamiento impersonal y la resistencia al cambio tendían a desplazar los objetivos y a convertir los medios en fines en sí mismos.” (Ibíd.).
	Teoría de sistemas (abierto)	Daniel Katz (1903-1998) y Robert Kahn (1938)	“...replantearon las organizaciones como sistemas abiertos en constante interacción un ambiente cada vez más dinámico.” (Ibíd.).
	Teoría económica de la acción política en una democracia	Anthony Downs (1930)	“...halló que las burocracias experimentaban un ciclo de vida que determinaba su crecimiento y estancamiento.” (Ibíd.).
	Estudios de liderazgo	Warren Gamaliel Bennis (1925)	“...señaló que las organizaciones futuras requerían de capacidad para el cambio, de la participación y el liderazgo democrático y promotor de la transformación” (Ibíd.).
		Kurt Lewin (1890-1947)	“...señaló cómo las organizaciones llegan a adaptarse a la escasez de recursos” (Shafritz y Hyde, 1999: 18).
La insoslayable política	Relaciones intergubernamentales	Morton M. Grodzins (1917-1964)	“Proliferación de centros decisorios separados pero funcionalmente interdependientes.” (Ibíd.: 20).

entornos; *iv*) [estancamiento burocrático y sus repercusiones en] el desempeño administrativo; *v*) cambios al interior de las organizaciones para adaptarse a sus nuevas necesidades, y *vi*) se [crea el modelo] de la administración por recortes como respuesta a la escasez de recursos públicos en el gobierno” (Shafritz y Hyde, 1999: 350).

Son autores representativos de la escuela de las políticas públicas: Grodzins, Lowi, Krislov, Mosher, Stivers, Lindblom, Dror, Pressman y Wildavsky; y desarrollaron herramientas analíticas para: “...*i*) [descubrir y] describir las relaciones cooperativas entre los diversos niveles de gobierno, *ii*) [conocer la subordinación de las] dependencias democráticas a un grupo político o burocrático dominante] *iii*) [proponer la sustitución] del servicio civil de carrera por la burocracia representativa; *iv*) [surgimiento de los estudios] sobre la ética de los servidores públicos; *v*) redescubrimiento de la importancia de la toma de decisiones en el proceso administrativo [...] *v*) [estudio del] proceso en la formulación de las políticas públicas; *vi*) establecimiento del análisis de la política pública como instrumento metodológico para estudiar la calidad de éstos” (Shafritz y Hyde, 1999: 20).

La tercera y última directriz la encontramos con investigadores sociales como Key y de Lewis, Schick, Wildavsky, Caiden y Joyce, como los principales exponentes del enfoque del presupuesto como instrumento de dirección. Sus estudios se basaron en las nuevas tendencias en los programas de presupuestos públicos, “de un control negativo a positivo y de un carácter neutral al reconocimiento de su naturaleza política” (Shafritz y Hyde, 1999: 22). Sus principales aportaciones son: “...*i*) [concebir] al presupuesto como una herramienta de planeación y evaluación; *ii*) el análisis de las etapas de la reforma presupuestal; *iii*) el hallazgo de procesos incrementalistas y políticos en la formulación del presupuesto; *iv*) formas de administrar los recortes tanto de personal como de recursos; *v*) uso [eficiente] de los recursos dentro de un ambiente de incertidumbre y *vi*) [implementación] de medidas del desempeño para determinar las asignaciones presupuestarias” (Shafritz y Hyde, 1999: 23).

<sup>23</sup> Estudios a partir de individuo y grupo, participación, decisión, liderazgo y motivación.

<sup>24</sup> Explica la interacción entre las organizaciones formal e informal o la organización como un sistema abierto.

	Estudio de las políticas públicas Gobierno Americano	Theodore J. Lowi (1931)	“Las dependencias burocráticas, frecuentemente son capturadas por los mismos grupos que pretenden regular.” (Ibíd.).
	Burocracia representativa y el americano político	Samuel Krislov (1929)	“...sostuvo que en la verdadera democracia el servicio público debería reflejar la composición de la población.” (Ibíd.).
	Caso Watergate	Frederick C. Mosher (1913-1990)	“...renovar el interés en una ética del sector público y en un código de conducta con normas más complejas y efectivas.” (Ibíd.).
	Enfoque feminista de la Administración Pública	Camilla Stivers	“...incrementar la creatividad del área de la política pública.” (Ibíd.: 21).
El redescubrimiento de la política pública	La Democracia y la Función Pública	Federico Camp "Fritz" Mosher	“...elaboración de presupuestos y administración de personal.”
	Teoría del incrementalismo en la política y la toma de decisiones	Charles Lindblom, Edward	“...describió las decisiones en la Administración Pública como incrementales.” (Ibíd.: 22).
	La ciencias de política	Yehezkel Dror	“...formulación de la política pública que mejorarán la utilización de los insumos científicos, [...] así como producir más conocimiento sobre los instrumentos y asuntos de las políticas públicas.”
	Análisis de la política pública	Pressman y Wildavsky	“...el análisis de la política pública se convirtió en un medio de investigar su calidad” (Shafritz y Hyde, 1999: 22).
El presupuesto como instrumento de dirección	Procesos incrementales y políticos en la formulación del presupuesto.	Aaron Wildavsky	Está asociado con la idea del incrementalismo en el presupuesto, lo que significa que el predictor más importante de un presupuesto político en el futuro es el que antes; no es un proceso racional, económica o de la decisión asumida por el Estado.
	La nueva política del proceso presupuestario	Noami Caiden	Usos de los recursos en un ambiente de incertidumbre.
	Public Budgeting Systems	Philip G. Joyce	Uso de medidas del desempeño para determinar la asignación del presupuesto federal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Shafritz y Hyde (1999).

La Administración Pública dio un viraje en los instrumentos analíticos para conocer y comprender las nuevas necesidades de la estructura gubernamental. En el caso de “*Watergate*” se hizo evidente la necesidad de introducir mecanismos que regularan la ética, la transparencia, la rendición de cuentas, de los funcionarios del gobierno.

Posterior a los enfoques de la AP ortodoxa y heterodoxa se presenta una nueva corriente, ahora influenciada por los modelos administrativos del sector privado y la orientación dirigida a implementar acciones de la reforma administrativa como: la evaluación por resultados o por el desempeño de los funcionarios públicos. Así la modernización administrativa se orienta a partir de tres directrices: la profesionalización, la implementación

de las TIC's en las actividades gubernamentales y la transparencia/rendición de cuentas. A continuación el cuadro respectivo.

Tabla 7: La Administración Pública de los años ochenta y hacia el 2000

ENFOQUE	PERSPECTIVA TEÓRICA	AUTOR	APORTACIÓN
La globalización	La administración de la calidad total (TQM)	Daniel A. Wren	"...se enfoca en el consumidor, promueve el interés en el mejoramiento continuo de todo lo que hace la organización" (Shafritz y Hyde, 1999: 24).
La influencia de la administración de negocios	Enfoques y tecnologías empresariales al sector público	Graham T. Allison	La toma de decisiones en el medio burocrático, especialmente en tiempos de crisis. (Ibíd.: 27).
	La teoría de la economía de la decisión pública	Howard E. Mc Curdy	Percibe al ciudadano como consumidor de los bienes y servicios del gobierno. (Ibíd.: 27).
	The Search of Government Efficiency	George W. Downs y Patrick D. Larkey	"Plantean que los gobiernos son más eficientes y la iniciativa privada menos eficiente" (Ibíd.: 27).
	Reinventar al gobierno	David Osborne y Ted Gaebler	"Se requiere de otros mecanismos no burocráticos para actuar tan creativa y efectivamente" (Ibíd.: 28).
El gobierno por contrato o por mandato	Burocracia en la sombra	Gerald Garvey	"...incrementar la capacidad de utilizar los servicios de expertos del sector privado de tiempo completo que dependen directamente de los contratos gubernamentales" (Ibíd.: 29).
La privatización	Markets or Governments	Charles Wolf, Jr.	"...destaca los diferentes efectos que resultan del uso de medios públicos y privados para alcanzar objetivos gubernamentales" (Ibíd.: 30).

Fuente: Elaboración propia a partir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (1999).

La Tabla 7 recoge las orientaciones de los estudios sobre esquemas administrativos utilizados en el sector privado y direccionados en la actividad gubernamental de los Estados Nación. Entre estos, se destacan las ciencias del *management public*, las redes sociales, el surgimiento de los gobiernos electrónicos o *e-government*, y la gerencia pública, por mencionar algunos. Lo antes aludido evidencia que el desarrollo de los estudios sobre el pensamiento administrativo público en los Estados Unidos cambia conforme a las reorientaciones y necesidades en las estructuras organizacionales y gubernamentales de este país. Por tanto, esta disciplina se ha desarrollado enriqueciéndose con los nuevos estudios y posturas analíticas – como la ciencia administrativa, los enfoques organizacionales, o la escuela humanista– a lo largo de 100 años, y continúan emergiendo nuevas propuestas de análisis, por ejemplo, el gobierno electrónico.

El desarrollo del pensamiento administrativo en México tuvo matices diferentes, pero al igual que en los Estados Unidos, la Administración Pública tránsito por cambios y ajustes

que le permitieron atender en mayor medida los intereses de la élite gobernante, como veremos en el siguiente apartado.

### 2.1.2 Los enfoques teóricos de la Administración Pública en México

El desarrollo del pensamiento administrativo público en México tuvo un curso diferente al de los Estados Unidos. Nuestro gobierno de principios del siglo XIX se limitó a reproducir los procesos y modelos administrativos heredados de la corona española, sin establecer alguna postura teórica acorde a las necesidades políticas, sociales y económicas del Estado. Para el caso de México partiré de la propuesta de Sánchez (2009) y su texto “*Historia del Estudio de la administración pública en México*”. Por ser una de las propuestas más completas para saber y comprender las etapas de evolución de la AP en México. El autor construye ocho etapas históricas para el estudio del pensamiento administrativo público: Virreinal (1521-1820), Independiente (1821-1857), Reformista (1858-1876), Porfirista (1877-1910), Pos Revolucionaria (1911-1939), Contemporánea (1940-1979) y Moderna (1980-2007). A diferencia de la propuesta Shafritz y Hyde (1999), ésta se basa en acontecimientos sociopolíticos y no en corrientes de pensamiento como las escuelas clásicas, la administración científica, las humanistas.

Con el propósito de realizar cortes históricos semejantes a los realizados en el estudio del pensamiento administrativo anglosajón, en el caso mexicano iniciaremos con el Porfiriato, por ser una de las etapas que coincide con la AP anglosajona de Estados Unidos relacionada al Estudio de la administración de Wilson. Hay que aclarar en este momento, que previamente existieron antecedentes de formas de administración en el México precolombino, colonial e independiente, que no analizaremos, pero se encuentra un breve resumen en la cita al pie de página<sup>25</sup>. Durante la dictadura militar del General Porfirio Díaz

---

<sup>25</sup> Debemos hablar de los pueblos mesoamericanos: los toltecas, los olmecas, los mayas, los mexicas, en principio. Cada uno de ellos estableció diferentes formas de administrar y organizar sus estructuras gubernamentales. A manera de ejemplo me referiré a los Mexicas. Siguiendo a López (2004) la estructura gubernamental y administrativa estaba altamente jerarquizada, es decir; el poder fluía de la cúpula hacía abajo de manera lineal. Aunque el gobierno concentraba su poder en el *huey tlatoni*, la administración guardaba cierto grado de descentralización en el sentido de que muchos de sus integrantes poseían autonomía. Esto era en buena medida por la extensión del imperio, así como por la relación establecida con los pueblos conquistados. En otras palabras, el ejercicio del poder era vertical y la acción administrativa era horizontal. En contraste, durante la colonia en México (1521-1821), las actividades de gestión tendían a la centralización. Concluida la conquista española, la administración del gobierno en la Nueva España se limitaba a cinco organizaciones a saber; el virreinato, la iglesia, los mayorazgos junto con las haciendas, los comerciantes regionales y los pueblos

(1876 a 1911) el gobierno mexicano inicia la consolidación política y económica deseada desde su independencia en 1821<sup>26</sup>.

Las aportaciones al conocimiento del pensamiento público administrativo fueron nulas. Empero, cabe mencionar que la administración de Porfirio Díaz es un buen ejemplo de las formas en que la élite gobernante utiliza la maquinaria administrativa no sólo en el proceso de someter a las masas, también es un instrumento de poder que les permiten proteger sus intereses personales sobre los sociales.

La Administración Pública durante el Porfiriato (1877-1910) continuó sin establecer, tanto un plan de trabajo, como herramientas y modelos administrativos propios que respondieran a los requerimientos del gobierno de la federación. Éste tuvo como peculiaridad la "...dominación extranjera de ciertos sectores dinámicos y la inequitativa distribución de los beneficios del crecimiento económico—" (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 60). El régimen no se ocupó por reformar o formular nuevos principios administrativos que le permitieran la distribución de las bondades del crecimiento económico, logrando la disminución de las desigualdades. Por lo contrario, esto se utilizó "...como la yesca que encendió [el movimiento social de] la Revolución. Diversas facciones de campesinos sin tierras, trabajadores, pequeños propietarios y políticos descontentos se unieron para derrocar a Díaz en 1911, aunque después se separaron para disputarse el saldo." (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 60)

El triunfo de la Revolución Mexicana en 1911 con la renuncia del Presidente Díaz, propició nuevamente un contexto de inestabilidad política y social<sup>27</sup>. Los esfuerzos del gobierno federal se concentraron en los enfrentamientos de los caudillos revolucionarios por

---

de indios. Éstas, poseían estructuras administrativas propias atendiendo a sus particularidades, como fue el caso de las audiencias en los virreinos o de la capellanía en las iglesias. Otro precedente, abarca la etapa de la independencia, de 1821 a 1876. Durante este tiempo el país pasaba de ser una colonia del imperio español a una nación independiente pero sin un rumbo fijo. En otras palabras, la mayor parte del siglo XIX transcurrió en una serie de luchas internas por el poder político y el establecimiento de distintas formas de gobierno –entre la república de los liberales y el imperio de los conservadores–, la guerra de reforma de 1835, la pérdida de territorio nacional en la guerra con los Estados Unidos de 1846 a 1848, y la restauración de la segunda república en 1867, en el gobierno de Juárez.

<sup>26</sup> Las principales características de este gobierno son: i) la inversión de capital extranjero en sectores estratégicos como las minas, los ferrocarriles, el petróleo, los textiles y las plantaciones de azúcar, entre otros; ii) se conservó una aparente estabilidad económica y política, a la vez contradictoria; iii) en las clases bajas la pobreza se agudizaba como efecto de la sobre-explotación de los peones en las haciendas mexicanas; iv) las deudas heredadas de padres a hijos en las tiendas de rayas el patrimonio.

<sup>27</sup> Los principales eventos fueron: Los asesinatos del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suarez, la dictadura militar del General Huerta, Los asesinatos de los Presidentes Carranza y Obregón, la guerra cristera durante el gobierno de Calles, por mencionar algunos.

obtener el control del poder político. La tarea de la construcción de instituciones políticas recayó en los Presidentes Carranza y Obregón. Éstos emplearon el poder militar para abatir la oposición y conservar el poder político. El avance más significativo en materia de materia administrativa fue el hecho de la creación de "...una burocracia fuerte apoyándose de manera importante en los [tecnócratas] (economistas e ingenieros)" (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 61). Con el propósito de impulsar la economía nacional a partir de un aparato gubernamental fuerte y unificado "...surgió una "necesidad" de arreglos institucionales especiales para enfrentar y resolver los problemas de la industrialización tardía" (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 58). En otras palabras, los gobernantes suponían tener un modelo administrativo que les permitiría lograr la instauración del proceso de industrialización semejante a los Estados Unidos.

La Tabla 8 resume las adecuaciones de la AP en México como herramienta en los procesos de la consolidación del México independiente y el pos revolucionario.

Tabla 8: La Administración Pública Mexicana (1877-1940)

Etapa	Aportación
Porfirista (1877-1910)	<p>Se "elaboraron documentos y escritos de gran valor para el estudio de la Administración Pública, en los que se muestran aportaciones a diferentes campos de la disciplina, el grado de maduración en el conocimiento del fenómeno administrativo y la descripción de temas recurrentes en el ejercicio de la función pública.</p> <p>Es una etapa caracterizada por "poca política y mucha administración" (Sánchez, 2009: 52). Las obras representativas son: Manuel López Meoqui "Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre Administración Pública". 1879; Emiliano Busto "La Administración Pública de México". 1889; Miguel S. Macedo "El municipio". 1901.</p>
Pos Revolucionaria (1911-1939)	<p>"El estudio de la Administración Pública mexicana encuentra nuevas preocupaciones por la creación del Departamento de la Contraloría; se realiza un informe sobre la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como efecto de dicha creación así como se continúan elaborando tratados de derecho administrativos que definitivamente muestran la identidad y naturaleza propia de la Administración Pública" (Sánchez, 2009: 55-56).</p> <p>Las obras representativas de principios del siglo XX son: C. Trejo Lerdo de Tejada "Derecho administrativo mexicano" 1911; Luis G. Aragón "Administración Pública del Estado". 1921; Julián Soto "Manual para autoridades y particulares". 1924. entre otros.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009.

Consolidado el aparato gubernamental mexicano, la élite en el poder procedía a incorporar, técnicas, modelos y procesos orientados a cumplir los proyectos económicos y políticos conforme a u propios criterios. Dicho de otra manera, los gobernantes procuraban alinear los planes y programas del progreso nacional con sus intereses personales, así inicia la fase del llamado "milagro mexicano".

La etapa contemporánea<sup>28</sup> (1940-1979) transcurrió en medio de diferentes problemáticas económicas, políticas, financieras y sociales<sup>29</sup> haciendo que los esfuerzos administrativos se concentraran en resolver las mencionadas. Una forma de realizarlo fue a partir de la incorporación de modelos y procesos de reforma a la Administración Pública federal. Para hacer frente a estas problemáticas, los Presidentes caudillos de la Revolución mexicana emprendieron la “...creación de un Estado Autoritario, dominado por un fuerte Poder Ejecutivo unificado y autónomo de los intereses de clase” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 71). Cabe hacer mención que las entidades federativas mimetizaron las formas autoritarias, de sometimiento y control al interior de sus gobiernos. Es importante matizar que algunas de ellas –como el caso del gobierno de Hidalgo– se acentuaron estas prácticas y en otros se diversificaron. Esto se revisará más adelante.

La consolidación de este proyecto político llegó con la oportunidad de acelerar el proceso de industrialización tardía a partir de la incorporación de México en la segunda guerra mundial. Este conflicto bélico representó al gobierno en turno un detonante del crecimiento económico y una consolidación del Estado Autoritario de los años cuarenta. Finalizada ésta, la estrategia asumida por los gobernantes para dar continuidad al modelo del crecimiento económico fue a partir de la sustitución de importaciones con la intervención

---

<sup>28</sup> La principal preocupación de los líderes políticos de estos años fue la instauración del proceso de industrialización basado en el modelo económico de sustitución de importaciones<sup>28</sup>: “...entre los años sesenta y setenta, los cambios al aparato administrativo, son sobre todo resultado de la activa intervención del Estado en distintos campos y áreas. Empezando gradualmente a considerar algunos criterios de modernización administrativa como podrían ser los de: normatividad, programación, planeación y coordinación” (Pardo, 2009: 408). Surgieron nuevas instituciones públicas como Nacional Financiera y Banco de México, para financiar las empresas del gobierno federal –Altos Hornos de México, Diesel Nacional, la Comisión Federal de Electricidad– y aquellas empresas del sector privado que estaban al borde de la ruina –Somex, los ingenios azucareros–. En los años del auge petrolero –de 1970 a 1980– dominó la implementación de reformas administrativas enfocadas a otorgar, por un lado, visibilidad a la profesionalización de la función pública; por otro, la creación del servicio civil de carrera. Sin embargo a pesar de que el gobierno en turno – específicamente la administración del Presidente José López Portillo– contaba con los recursos financieros, humanos y de infraestructura necesarios para el éxito de esta reforma, no contó con el tiempo requerido para la consolidación de la misma y con ello, mejorar la eficiencia de la Administración Pública y fortalecer la capacidad profesional de sus funcionarios (Pardo, 2009).

<sup>29</sup> El Estado Mexicano, tenía que enfrentarse a graves problemas posrevolucionarios, tales como un sistema financiero desorganizado, una enorme deuda externa, las consecuencias y las posibilidades creadas por la Depresión y la Segunda guerra mundial, el peligro del “agotamiento” de la etapa fácil de sustitución de importaciones a fines de los años cincuenta y principios de los setenta, una necesidad de invertir en la industria de bienes de capital más allá de la capacidad del sector privado nacional, la llegada de las corporaciones transnacionales al sector manufacturero en el decenio anterior y los problemas políticos y económicos que provocaron las dificultades crecientes de la balanza de pagos a finales del decenio pasado y principios de éste, y la necesidad de encontrar nuevas fuentes de divisas extranjeras” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 99).

cada vez mayor del Estado en la vida económica nacional. En palabras de Bennett y Shaper “...la intervención del Estado [en la economía] no surgió estrictamente de requisitos financieros y técnicos de la estrategia de industrialización, sino que fue políticamente definida, en parte por el proyecto de mexicanización” (Bennett y Shaper, en Pardo, 2010: 61). El momento de crecimiento y auge económico se vio interrumpido en 1953, cuando México sufrió una devaluación de su economía como consecuencia de la excesiva intervención del Estado en el sector privado. Como respuesta a la problemática se implementaron políticas monetarias ortodoxas<sup>30</sup> algunas de ellas derivadas de organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); entre otros,

En las subsiguientes administraciones de los Presidentes Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría y López Portillo, se mantuvo la política del desarrollo estabilizador como eje central de sus regímenes, haciendo que la Administración Pública (secretarías de estado, dependencias gubernamentales, organismos descentralizados, y desconcentrados, entre otros) respondiera –sin hacer los ajustes o nuevas propuestas teóricas– a dos elementos claves, según Pardo: [primero] “...controlar al sector paraestatal, que crecía sin un orden; segundo, vigilar la utilización de los recursos presupuestales” (Pardo, 2009: 408). Sin embargo, se presentaron eventos sociales y políticos como: la incorporación del derecho de voto a la mujer en la década de los cincuenta, la matanza de Tlatelolco ocurrida el 2 de octubre de 1968, la del jueves de Corpus, la decisión de nacionalizar la energía eléctrica y la banca. Dichos eventos no propiciaron nuevos modelos administrativos –como los casos de corrupción e impunidad, los recortes al presupuesto en los Estados Unidos–. En palabras de Pardo (2009: 408), de 1940 a 1960 “...los cambios al aparato administrativo no respondieron a ningún criterio de racionalidad propiamente administrativa”. La Tabla 9, resume las posturas en el estudio de la Administración Pública mexicana derivadas de las tendencias del proceso de industrialización y del crecimiento tardío características en esta etapa.

---

<sup>30</sup> La política monetaria ortodoxa establece que el Estado en una crisis económica no debe intervenir en la economía y sólo tiene que limitarse a controlar la cantidad de dinero.

Tabla 9: La Administración Pública Mexicana (1940-1980)

Administración Pública	Aportación
Contemporánea (1940-1979)	“La intervención del Estado creció e hizo que la Administración Pública se volviera más compleja” (Sánchez, 2009: 56). Los estudios sobre la Administración Pública mexicana se hicieron más especializados como los de Ernesto Lobato “La burocracia mexicana”. 1951; Stephen Goodspeed “El papel del ejecutivo en México”. 1955; Álvaro Rodríguez Reyes “Filosofía de la organización”. 1956, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009.

Las estructuras gubernamentales han demostrado que en México se adaptan a los voluntades de la elite gobernante, sin generar modelos alternativos que permitan hacer un uso racional eficiente y optimo en los recursos y contribuya a modernizar el aparato burocrático centralista imperante no sólo en las instancias federales, también en los gobiernos locales.

La Administración Pública Moderna (1980-2007), a diferencia de las etapas antes referidas, se encuentra influenciada por los siguientes elementos:

“...hacia finales de los años ochenta, los efectos de la grave crisis económica y la creciente interacción de México con el ámbito externo, [...] [propiciaron la implementación de reformas que modificarán la estructura de la Administración Pública, adecuándola a un] nuevo modelo económico [...], [éstas se centraron en recuperar la estabilidad económica con programas enfocados al] control de la inflación, y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, entre otros” (Pardo, 2009: 410).

Como se ha dicho, las crisis económicas de 1976, 1982 y 1992 provocaron un desajuste económico, por lo que el Estado concentró sus esfuerzos en reorganizar e implementar reformas enfocadas a estabilizar la economía. La principal consecuencia fue dejar a un lado los procesos de modernización administrativa como el servicio civil de carrera y la evaluación en los programas gubernamentales, para dar prioridad a fenómenos como la globalización y el neoliberalismo. En la década de los años noventa, se presentaron reformas a la Administración Pública orientadas a “...fortalecer el ámbito ejecutivo del gobierno y no a modernizar su estructura y funcionamiento” (Pardo, 2009: 410). Esto es, el gobierno federal descentralizó y desconcentró una buena parte de servicios públicos como respuesta a la excesiva centralización de las decisiones federales. No obstante, a principios del Siglo XXI, el gobierno retomó la modernización administrativa para que ésta fuera más eficiente y otorgara a la ciudadanía servicios públicos de calidad. Esta postura fue asumida para que el gobierno de México –como otros países de América latina- se alineara con los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el

Banco Interamericano de Desarrollo. Dichas instituciones, comenzaron a fijar las políticas económicas y los criterios financieros para otorgar créditos a las naciones de América Latina.

En esta coyuntura, la administración del Presidente Ernesto Zedillo, creó el Programa de Modernización a la Administración Pública (PROMAP 1996-2000) y el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) creó el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. En ambos programas la finalidad consistía en hacer eficiente la Administración Pública, consolidar el servicio civil de carrera, descentralizar el diseño de las políticas públicas y dotar a las dependencias federales y locales de más autonomía administrativa. Sin embargo, esto no se consolidó. En primer lugar, el gobierno de Zedillo se ocupó por resolver los problemas derivados de la crisis económica de 1992 -desempleo, inflación, devaluación-; en segundo lugar, la administración de Fox se vio obligada a atender "...el mandato de los organismos financieros internacionales y subordinó la consideración de los problemas propios de la Administración Pública que se habían desarrollado por varios años" (Pardo, 2009: 422).

En otro orden de ideas, los centros de estudio en esta disciplina, como El Colegio de México, La Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., destacan en este periodo por su contribución a la consolidación de los estudios sobre la Administración Pública mexicana. Los científicos sociales de estas instituciones se interesaron en los análisis de las Políticas Públicas, la Administración Pública desde lo local, el presupuesto público. En la Tabla 10, se sintetizan las principales aportaciones.

Tabla 10: Tabla 10: La Administración Pública Mexicana (1980-2007)

Administración Pública	Aportación
Moderna (1980-2007)	"Se caracteriza por ser un periodo en el que los actores mexicanos han producido un número suficientes de obras sobre la Administración Pública nacional en temas relacionados con la Administración Pública estatal y municipal en asuntos presupuestales, en preocupaciones del control, y la función pública" (Sánchez, 2009: 63). Principales obras: Diego López Rosado "La burocracia en México". 1980; Carlos Almada "La Administración Pública estatal en México". 1982; María del Carmen Pardo "La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública, 1940-1980" 1993; Juan de Dios Pineda Enfoques contemporáneos de la Administración Pública. 2002, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009.

En este apartado, describimos algunas de las formas de intervención de la élite político-administrativa gobernante. Por un lado, en los Estados Unidos los casos de

corrupción Watergate, las crisis fiscales de los gobiernos locales condujeron a la creación de nuevos modelos administrativos con orientaciones a la ética y la responsabilidad de los funcionarios públicos, otros tomaron una perspectiva de recorte de presupuestos público. En suma, podemos considerar que la AP Anglosajona tiene una orientación de reproducción endógena, principalmente, lo que permite suponer que actúa a favor de los intereses de los gobernantes. Por el contrario, en México ocurre lo adverso, el aparato administrativo del gobierno es utilizado en la consecución de los proyectos acordes a los intereses de la élite político-administrativa gobernante. Dicho de otra manera, la alta burocracia política actúa conforme a sus propios intereses.

En la tercera sección del documento pretendemos conocer algunas tendencias que influenciaron al concepto de la Burocracia. El cuestionamiento aquí planteado responde a la pretensión de saber qué es la burocracia y determinar la utilidad del *bureau* –oficina– como recurso analítico en los procesos de modernización administrativa.

## *2.2 El enfoque burocrático como herramienta analítica en la Administración Pública estatal*

¿Conocer y estudiar las funciones –de seguridad pública, de hacienda, de relaciones exteriores, de seguridad social, de educación, de salud– asumidas por el Estado y ejecutadas por la Administración Pública? ¿Qué herramientas teóricas y metodológicas permiten estudiar los procesos de modernización administrativa en las organizaciones gubernamentales?

Quizá las respuestas a éstas y/u otras preguntas estén en función de los recursos epistemológicos que permitan entender y comprender parte de las aristas que conforman la organización administrativa de los gobiernos. Una alternativa –no la única pero sí es la más utilizada en los proyectos de investigación de la Administración Pública– es la del pensamiento burocrático. Sin embargo, ¿Por qué considerar al pensamiento burocrático como instrumento de estudio en los procesos de modernización de la Administración Pública estatal? En palabras de Pichardo (2004: 363) “...el uso de los modelos y paradigmas [burocrático y] posburocrático ha sido uno de los instrumentos que han permitido avances en la modernización administrativa”. Otro argumento a considerar son algunos de los escritos

del sociólogo alemán Max Weber (1864-1920), tales como *Economía y Sociedad* y *El Político y el Científico*. Sumándose a los científicos sociales que analizan las problemáticas de la Administración Pública. Su principal aportación al conocimiento de esta disciplina es el modelo de organización y administración burocrática, el cual según él, permite la consecución de las tareas y las funciones asumidas por el Estado, como justicia, hacienda, seguridad social, seguridad pública, entre otras. Adicionalmente, Weber argumenta que “...quien tiene el dominio de los medios de administración, tiene el control del poder”. (Moreno, 2009: 9) La administración burocrática de Weber es un referente fundamental en la teoría de las organizaciones públicas y un elemento analítico para entender el actuar de las organizaciones públicas en el siglo XXI. Está esbozada con una visión deontológica, es decir, de tipo ideal, lo que nos da los parámetros para identificar cuáles son los elementos de una organización actual que se separa de este modelo. Hay que hacer notar, la administración de las entidades federativas se encuentra en función del conocimiento y la profesionalización del trabajador con base en la dominación legal<sup>31</sup>, y la racionalidad instrumental.<sup>32</sup> Empero, la trayectoria de la burocracia en México ha sido fuertemente influenciada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hegemónico en el poder transmitiéndoles las prácticas e intervenciones de impunidad, corrupción y negligencia a las actividades rutinarias a la estructura de la burocracia gubernamental. En ese sentido, ésta investigación busca evidenciar esas formas y procesos que la élite político-administrativa realiza en las organizaciones públicas.

En este apartado no intento describir la multiplicidad de argumentos epistemológicos, teóricos y metodológicos que se han desarrollado en torno a la burocracia como forma de organización y administración diseñada para la dominación de sus integrantes. Empero, para los propósitos de esta investigación, parto, en primera instancia, de la retrospectiva histórica en la construcción del concepto de burocracia desarrollada en la Europa de los siglos XVII y XVIII durante los Estados Absolutistas de Francia y Prusia, en el entendido que se concebía a la burocracia como una forma adicional de gobierno. En palabras de Kamenka: “...el

---

<sup>31</sup>Entendida ésta como una forma de pensar y de actuar en el marco normativo.

<sup>32</sup>Entendida como la capacidad del burócrata para actuar racionalmente sin ser influido por ideologías, auto regulado, y con la razón de por medio, que va a circular en torno al trabajador y no a otros intereses externos a él.

gobierno de los hombres sería remplazado por la administración de las cosas” (Kamenka, 1979: 9).

En segundo lugar, se hará alusión a la hipótesis de la racionalidad del modelo burocrático de Weber. La estructura burocrática de los gobiernos europeos –sobre todo de Francia y Prusia– sirvió de antecedente para el “tipo ideal de la burocracia de Weber, tanto por lo que toca a la elevación de la autoridad legal-racional como en muchas de las medidas de organización específicas propuestas y de las metas perseguidas”. (Kamenka, 1979: 44). Finalmente, queremos destacar las diferentes formas en que se ha planteado a la burocracia como instrumento de análisis y medición a partir del *bureau* –oficina–.

### 2.2.1 Burocracia: la administración de las cosas

Al referirnos a la palabra burocracia, visualizamos la faceta negativa del término. Nos imaginamos una “...administración ineficiente a causa del papeleo, [de los trámites infinitos], la rigidez, el ritualismo, la estandarización de procesos, la rutina y las formalidades superfluas” (Real Academia de la Lengua Española: RALE, 2013) No obstante, está es sólo una de muchas formas de concebir a la administración burocrática. Por ahora mencionemos dos tipos de definiciones: la conceptual y la teórica-científica.

La Real Academia de la Lengua Española (RALE), en la vigésima segunda edición de su diccionario, define la palabra burocracia del francés *bureaucratie*. Se divide en *Bureau* “oficina, escritorio y *cratie* “cracia”. Es entonces, la “...organización regulada por normas que establecen un orden racional<sup>33</sup> para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios” (RALE, 2013). Dicho de otra manera, podemos caracterizar a la burocracia como una organización inflexible, jerárquica, autoritaria, rutinaria y estandarizada, que provoca ineficiencia en los procesos de gestión intraorganizacional y extraorganizacional.

Eugene Kamenka ofrecen una perspectiva histórica –genealógica– del concepto. Kamenka se ocupa por “conocer, comprender, estudiar el surgimiento y desarrollo del concepto de la burocracia como una herramienta conceptual de las discusiones a gran escala, o macrosociológicas de la sociedad: como una herramienta del arsenal y de la crítica social, como una idea que revela y lleva consigo una ideología” (Kamenka 1979: 8).

---

<sup>33</sup> La racionalidad entendida como la capacidad mental del ser humano para pensar, discernir, evaluar.

En el libro *La burocracia trayectoria de un concepto* afirma que la palabra burocracia:

“...se emplea para identificar una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una sociedad o una forma de vida [...] se ha caracterizado una nueva formación social, o una formación social no tan nueva, pero si alternativa, en que el estado es el centro y el controlador final de toda la actividad significativa y donde pierden su importancia las dicotómicas clásicas de burgués y proletariado, de la libre empresa y la propiedad pública” (Kamenka, 1979: 7).

El autor refiere a la burocracia como modelo organizacional basado en el crecimiento de las estructuras jerárquicas y centralizadas de los Estados Absolutistas de Europa en el siglo XVII. Existen en la literatura otras voces que aportan saberes vinculados a éste concepto como los de Lane<sup>34</sup> y Lefort<sup>35</sup>

Lo anterior, evidencia posturas teóricas heterogéneas que se utiliza en la definición del concepto de burocracia. Para esta investigación se retoma la postura de Lane (1987) con la finalidad de describir nueve modelos de burocracia aplicable en las organizaciones gubernamentales referidos por otros investigadores. Este autor, menciona que lo que se suele confundir con la burocracia es la burocratización, por lo que define a la última como:

“...proceso que tiende a imponer al trabajo, en todos sus niveles, tanto al trabajo de dirección como al trabajo de los ejecutantes, un marco social homogéneo, hasta tal punto que la estabilidad general del empleo, la jerarquía de los sueldos y de las funciones, las reglas de promoción, la división de las responsabilidades, la estructura de la autoridad, tendría como resultado crear una escala única, por diversificada que fuera” (Lane, 1987: 20).

Conceptos como burocracia, burocratización, o burócrata “no surgen de un vacío, es necesario conocer el origen y desarrollo de la palabra burocracia y esta inicia con un bosquejo del “...crecimiento de instituciones administrativas poderosas, jerárquicas y centralizadas en

---

<sup>34</sup> Lane (1987) en su artículo *Bureaucracy and Public Choice* [La burocracia y la Elección Pública] inicia su disertación sobre cómo es definida la burocracia a partir de *bureau, comportamiento burocrático, o de oficinista y eficiencia*, en recursos teóricos aparentemente opuestos entre sí. El problema detectado es la diversidad de significados que se le suele otorgar al término burocracia. Lane identifica dos vertientes diferentes sobre este concepto: “La estructura organizacional y el enfoque de la opción pública: Las teorías se refieren a *bureau* y comportamiento burocrático derivadas de la corriente principal de la teoría de la opción pública tendientes a ser individualistas, atomista y económica en la suposición, mientras que el enfoque organizacional exhibe una preferencia por la estructura holística y el poder.” (Lane, citado en Vergara; 2010: 49). Para este autor, la burocracia es un concepto abstracto que requiere de la elaboración de indicadores para medir elementos cuantitativos y cualitativos en determinados objetos de estudio que pueden ser evaluados.

<sup>35</sup> Lefort coincide a la burocracia como un elemento impreciso el cual todos creen conocer qué significa a partir de su propia experiencia. Al preguntarse qué es la burocracia, su respuesta alude “...a no sólo buscar cuales son las dimensiones, el carácter, el origen o el devenir de un fenómeno social, es siempre –implícitamente o explícitamente– plantear la pregunta fundamental sobre el saber del fenómeno”. (1984: 17)

Europa, en conexión con el absolutismo centrado en el Estado”. (Kamenka, 1979: 08). Empero, en esta investigación se recuperará la noción de burocracia como un recurso hermenéutico que nos permita interpretar y explicar los proyectos de reforma administrativa como es la evaluación del desempeño gubernamental y los procesos de modernización administrativa en sus tres aristas: profesionalización, transparencia y rendición de cuentas y TIC’s. Cabe señalar que el concepto tiene una fuerte connotación centralizadora, jerárquica y altamente formalizada, contenido que le es propio de origen y proviene de los Estados Absolutistas que procuraremos aludir a continuación.

El desarrollo histórico de la palabra burocracia esbozado aquí, requiere preguntarse si la aparición del Estado Absolutista en Europa representa el primer antecedente histórico de la burocracia como forma de administración. Es decir, la administración burocrática tuvo su origen y auge en las funciones y tareas en el Estado absolutista. Renate Mayntz ha dedicado parte de su trabajo al análisis al desarrollo de la Administración Pública y las tareas asumidas por ésta en cada una de las etapas de desarrollo del Estado –absolutismo, liberal de derecho, bienestar social y nuevo liberalismo–; su estudio demuestra que a raíz de la decadencia del sistema administrativo del feudalismo en el siglo XVI propició el surgimiento de los nuevos Estados Europeos:

“...la aparición de la moderna administración estatal presuponía el desmantelamiento de la estructura feudal medieval mediante un renovado y fortalecido proceso de centralización, Esta centralización que tuvo lugar con la aparición del absolutismo y con el desarrollo de los estados territoriales, se basó en la [monopolización absoluta del poder en manos de una persona o monarquía gobernante]” (Mayntz, 1994: 28).

La administración central estatal asumió ciertas funciones básicas para su subsistencia: seguridad exterior –ejército–, orden interno –justicia–, recaudación de impuestos –tributos–. Para llevar a cabo estas funciones requerían de una nueva forma de organización y administración. Son los Estados Europeos de Inglaterra, Francia y Prusia quienes implantan la administración de las cosas, el gobierno de las oficinas: la burocracia. Conforme a las necesidades de la monarquía gobernante, las estructuras organizacionales cambiaron para cumplir con las funciones y tareas asumidas por el Estado absolutista. Se crearon nuevos cargos y actividades que fueron cubiertas por administrativos denominados Ministros –los funcionarios del Estado–. Respondiendo a nuestro cuestionamiento anterior, Mayntz (1994) ratifica que es en el Estado Absolutista donde emerge un nuevo esquema para administrar

tres tareas administrativas; el ejército, los impuestos y la justicia a través de la burocracia. Ésta adquiere una fuerte tendencia a la centralización y formalización de las actividades a partir de las instituciones. La esencia del gobierno de los funcionarios –los ocupantes de las oficinas (*bureaus*)– representa una “...forma moderna de organización “monocrática, las oficinas son de ordinario, ministerios responsables, relacionados por su función y organizados en forma jerárquica bajo un solo jefe de departamento” (Kamenka, 1979: 22). La centralización del poder en los estados absolutistas como Inglaterra, Francia y Prusia, contribuyeron a la creación de mecanismos de dominación bajo la figura de la burocracia. El objetivo perseguido era la perpetuación de la monarquía gobernante. Hay que destacar el papel desempeñado las estructuras burocráticas en este papel, es decir, la permanencia de la monarquía en el poder convirtiéndose en un instrumento para cultivar sus intereses personales. El cumplimiento de esta finalidad la fue distorsionando y adquirió con el paso de los años connotaciones negativas. Por ejemplo, en Francia es considerada como “...la autoridad o el poder que se atribuyen diversos departamentos del gobierno y sus secciones sobre sus conciudadanos” (Kamenka, 1979: 48). En Inglaterra del siglo XVI, la referían como la tiranía de los funcionarios o ministros que gobiernan por muchos años. En Prusia, “Freiherr von Stein escribía en 1821 sobre las actitudes de la burocracia, decía que ésta conformada por funcionarios [...] asalariados, porque ganan un sueldo; son librescos, porque viven en el mundo impreso no en el mundo real; desinteresados, porque no están ligados a ninguna clase de ciudadanos importantes para el Estado; pertenecen a la casta de escribanos, porque carecen de propiedades” (Kamenka, 1979: 50).

Otro punto a destacar lo encontramos es la propuesta del modelo burocrático de Weber, el autor basó su propuesta en las corporaciones modernas incluyendo al Estado. Esta se desarrollará en los siguientes párrafos aludiendo a los elementos que integran el patrón de organización burocrática, caracterizado por la dominación racional legal basada en la normatividad del derecho, los procesos estandarizados y rutinarios, así como en la especialización de las actividades de la administración burocrática.

### 2.2.2 La racionalidad burocrática de Weber: un modelo de organización diseñado para la dominación de los individuos que la integran

Hablar de burocracia se relaciona, como ya se ha referido, con una administración llena de formalidades y normativas que la hacen lenta y rígida. Esta idea deformada del concepto de burocracia con un carácter despectivo, dista de la idea original desarrollada por Weber en su obra publicada después de su muerte en 1922, titulada “Economía y Sociedad”. En ella se hace mención de elementos económicos, políticos, sociológicos y administrativos. El elemento central para el estudio de la obra de Weber es el ejercicio del poder a través de tres formas diferentes de dominación –la tradicional, la carismática y la legal-racional–generando obediencia y dando legitimidad en el ejercicio del poder por la élite político-administrativa. Es en la categoría de la dominación legal racional<sup>36</sup>, donde se desarrolla la propuesta de la organización y administración burocrática basada en la profesionalización, la jerarquización y las reglas. Bajo esta lógica, las organizaciones modernas<sup>37</sup> –como las gubernamentales– están diseñadas para dominar a los individuos que las integran. Abundando al respecto, De la Rosa precisa que “...para Weber la burocracia es el tipo técnicamente más puro de dominación legal-racional y se legitima por el hecho de ser ejercida de acuerdo a las normas o reglas racionalmente establecidas” (2007: 170). El cumplimiento de estas normas o reglas, se realiza a través de *cuadros administrativos* denominados burócratas -funcionarios públicos profesionales–.

Por tanto, el pensamiento burocrático de Weber, es un recurso teórico muy recurrido en los programas educativos y en los proyectos de investigación para conocer, comprender, analizar, evaluar y proponer alternativas en los estudios de las organizaciones modernas como el ejército, la iglesia, los partidos políticos, el gobierno, etc. Esto es el foco de interés se ha centrado, en nuestra investigación, en identificar los mecanismos e instrumentos que permiten, por un lado, la dominación del gobernante sobre los gobernados, por otro, permite a la élite político-administrativa perpetuarse en las esferas del poder y salvaguardan en el peor de los casos sus intereses personales por encima de aquellos que prometieron proteger

---

<sup>36</sup> Siguiendo a Mayntz (1994: 41) “La dominación es racional [según Weber] en un doble sentido. [primero] porque está fundada en el Derecho y el Derecho, en tanto fundamento de la dominación, es mucho más racional que la legitimación de la tradición o la legitimación arbitraria del carisma [...] segundo, porque su instrumento de dominación, la Administración burocrática se caracteriza por una especial adecuación a los fines”

<sup>37</sup> “Una actitud profundamente “moderna” hacia el Estado lo considera capaz de controlar deliberadamente sus recursos para promover el desarrollo y el cambio sociales y económicos” (Kamenka, 1979: 30).

y servir. Aunado a lo anterior, el pensamiento burocrático, según Petrella (2007), se genera como una mejoría a la teoría clásica de la Administración Científica de Taylor y Fayol, y a la teoría de las Relaciones Humanas de Elton Mayo. Esta perspectiva plantea una nueva propuesta para analizar los problemas de estructura y funcionamiento de la organización, en este contexto. En este apartado se revisarán las características de la burocracia propuestas por Weber, con el propósito de conocer y comprender la lógica de la organización burocrática sustentada en el principio de la racionalidad weberiana. Weber establece, en su modelo burocrático, diez características necesarias para el buen funcionamiento de la organización moderna, los cuales son:

1. Legalidad emanada de las normas y reglamentos.
2. Formalidad de las comunicaciones.
3. Racionalidad del trabajo y su división.
4. Impersonalidad de las relaciones.
5. Jerarquización de la autoridad.
6. Rutinización y estandarización de los procedimientos.
7. Competencia técnica y el mérito.
8. Especialización de la administración.
9. Profesionalización de los participantes.

Analicemos ahora todas estas variables una por una:

1) *Legalidad emanada de las normas y reglamentos*: Weber establece que la burocracia se rige esencialmente por el Derecho –leyes o normas– y procedimientos escritos que representan el funcionamiento de la organización. En palabras de Rosas, et al. (2004) las normas determinan los alcances y límites de la organización al igual que establecen las reglas de operación de cada uno de los departamentos de la organización. En este sentido las mismas normas conducen a las personas a actuar en un mismo sentido definido por el fin que la organización deba seguir.

En el caso de la burocracia gubernamental, las normas representan el eje central, porque definen y delimitan el conjunto de actividades que los cuadros administrativos o burócratas deben seguir. En este contexto, la norma presenta la pauta a seguir, las actividades

rutinarias y el rol que desempeña cada servidor público dentro de las estructuras organizacionales, Estos individuos, entonces, son sometidos a desempeñar ese rol con apego estricto a la normatividad. Existen diferentes ejemplos a lo largo de la historia de los Estados Absolutistas, que dan cuenta del cumplimiento de normatividad administrativa. Tal es el caso de la Prusia del siglo XVI, donde se crearon instrumentos normativos como el “Código General de 1774, redactado en vida de Federico, que sometía al monarca a reglas obligatorias en materia de administración personal, frenaba su poder, lo colocaba debajo de la ley, y en general “despersonalizaba” al gobierno.” (Kamenka, 1979: 24). El cumplimiento de la normatividad tiende a una excesiva formalización, Dicho de otra manera: la estricta observancia de la norma se transforma en ritualismo burocrático causando procedimientos obsoletos y rigidez en los procesos.

2) *Formalización de las comunicaciones*: En ésta se establece la importancia que tiene la comunicación, no sólo para ejecutar las acciones que conduzcan al logro de los objetivos, sino también, como un mecanismo de control de los diversos trámites realizados ante la organización gubernamental, a fin de evitar confusiones y malos entendidos. Vale la pena decir, Weber estableció este mecanismo para garantizar y formalizar las instrucciones de la organización hacia sus integrantes con el propósito de evitar ambigüedad y de deslindar responsabilidades. Incluso los

“...reformadores administrativos europeos del siglo XVI se interesaban sobre todo por el establecimiento de estructuras administrativas [y comunicativas] claras, simplificadas, armoniosas, donde todas las partes encajaran y funcionaran suavemente en su conjunto” (Kamenka, 1979: 24).

Consideramos que en las organizaciones modernas la comunicación burocrática ha caído en un excesivo formalismo –siguiendo la idea del ritualismo burocrático– y una obsesión por cumplir de forma literal con procesos correctos. Por sentido común, cuando un ciudadano acude a una oficina gubernamental a solicitar un servicio, puede percibir en los oficios institucionales, los sellos, firmas de autorización, copias, notificaciones, requeridas para gestionar el servicio demandado.

3) *Racionalidad del trabajo y su división*: Estas características aluden a la asignación de actividades de acuerdo a las capacidades, habilidades y destrezas, tanto operativas como profesionales, canalizándolas en las diferentes áreas de la organización de acuerdo a sus habilidades, con el fin de evitar la duplicidad de funciones y el retraso de los trabajos desempeñados por cada departamento (Rosas et al., 2004). En este sentido, se puede observar dentro de las organizaciones burocráticas o la élite político-administrativa es la que determina la creación, la designación y delegación –en la mayor parte de los casos– de las cargas laborales. Sin embargo, hay un sesgo en la racionalidad del trabajo, ya que ésta no posee el conocimiento perfecto para realizar una adecuada división y distribución de las cargas laborales con los empleados, sean estos de base o de confianza. Uno de sus propósitos es el de colocar en cargos estratégicos a las personas que respondan a su propia lógica e intereses en este sentido es ejemplar el comportamiento de los consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o del Instituto Nacional Electoral (INE) y no, como menciona Weber en su modelo, a una correcta división del trabajo con base en el mérito y la experiencia profesional. Retomando los antecedentes de los Estados Absolutistas, durante el reinado de Luis XIV en Francia se “...reorganizó el aparato administrativo en ministerios funcionales con equipos de asistentes y secretarios y conexiones con los “intendants”, “parlements”, y otros funcionarios de las provincias” (Kamenka, 1979: 16). Lo anterior evidencia la importancia de la división del trabajo en la Administración, que se realiza desde el Siglo XVI, razón por la cual es recuperada por Weber e integrada en su modelo de tipo ideal.

4). *Impersonalidad de las relaciones*: Con esta característica de la burocracia, Weber se refiere a la diferenciación entre la persona y el puesto, situación que define a la burocracia, es decir, la autoridad emana del puesto y no de la persona y por tanto la subordinación del empleado es impersonal, lo que significa que debe comprometerse con los fines de la organización y no con los fines que tiene el funcionario. Sin embargo, en la realidad se observa lo contrario. La élite política tiene por característica la centralización y jerarquización vertical. Dicha forma distorsiona este principio del modelo al colocar en los cargos administrativos a personas que dependen políticamente de esta élite, por tanto, la impersonalidad de las relaciones se pierde con la dependencia política.

5). *Jerarquización de la autoridad*: Aquí se establece que dentro de la organización existen diversos niveles jerárquicos, que deben ser asumidos por la profesionalización de las personas. Los más preparados y con más experiencia, tienen la posibilidad de ascender en esa escala de puestos (Rosas, et al.; 2004). El mejor ejemplo del establecimiento de la jerarquización de la autoridad lo proporciona la Francia de Colbert, primer ministro de Luis XIV, que en un acto de expandir su influencia sobre los *intendants*, los instruyó para entregarles informes escritos sobre sus funciones y actividades realizadas, lo cual condujo al establecimiento de una jerarquía de funcionarios subordinados los oficiales de información –*subdélégués, maires y échevins*– (Kamenka, 1979).

6). *Rutinización y estandarización* de los procedimientos: En la sexta característica del modelo, se establece la importancia de definir claramente las formas y métodos por los que las personas asumen el cargo. Siguiendo a Rosas et al. (2004), esto se logra con la experiencia y la rutinización de los procedimientos y funciones que desempeñan los burócratas. En la práctica, el personal administrativo y operativo en las organizaciones gubernamentales suele ser removido de sus cargos para desempeñar funciones administrativas diferentes. Esto tiene dos efectos: por un lado, los trabajadores aprenden nuevas actividades y roles dentro de las estructuras organizacionales; por otro, la rotación del personal provoca la pérdida de habilidades y capacidades de gestión con las actividades rutinarias aprendidas en el trabajo desempeñado. Sería distinto si contáramos con un servicio civil de carrera consistente, que permitiera la movilidad horizontal. Encontrar un equilibrio depende de las metas y objetivos que desean obtener la élite político-administrativa, frente al gobierno. Empero, investigaciones recientes evidencian que la rutina es un factor que aflige, y puede llevar a la muerte de las administraciones gubernamentales. Hay que hacer notar la falta de prioridad por parte de la élite político-administrativa en lograr por medio de reformas y procesos de modernización administrativa la estabilidad y buen funcionamiento de las estructuras burocráticas, porque éstas no responden o no se alinean a sus propios intereses. Estos argumentos se revisaran más adelante. Una alternativa propone –actualmente debatible por científicos y académicos– los modelos postburocráticos, basados en la medición de los resultados y la transferencia de toma de decisiones a unidades administrativas inferiores.

Empero, se debe matizar que el éxito de esta propuesta es directamente proporcional a los rezagos del modelo burocrático

7). *Competencia técnica y el mérito*: Weber advierte que al integrar a las personas al ámbito burocrático, se les debe preparar y seleccionar de acuerdo a sus méritos y capacidades, lejos de preferencias personales o recomendaciones. Este planteamiento es válido y fundamental para la integración de la burocracia, porque establece la necesidad de la preparación técnica y especializada de los burócratas, y la meritocracia, proporcionando a los trabajadores, estímulos al desempeño laboral que permitan ascender a un mejor puesto de trabajo. Como ejemplo y entre paréntesis, destaca que la Administración Pública del gobierno del Estado de Hidalgo no cuenta con marco regulatorio y reglas claras en el escalafón e instancias judiciales que penalicen a la élite político-administrativa que hagan mal uso de este elemento. Por tanto, como se ha argumentado anteriormente, la centralización del poder y el nepotismo que caracteriza a las organizaciones estatales hace compleja la aplicación de este principio.

8). *Especialización de la administración*: En relación a este rublo, la burocracia debe diferenciar el tipo de preparación del trabajador dependiendo de la naturaleza de la organización, siendo esta, militar, eclesiástica, periodística, empresarial, u otra. A manera de ejemplo, en el sector privado se identifica al administrador como dueño de los medios de producción, y en el sector público el burócrata se convierte en un administrador de las necesidades de la población (Rosas et al; 2004). Es importante definir que el burócrata del sector privado, puede tener los mismos intereses del sector público: en el primero existe un fin lucrativo y en el segundo existe (o debe existir) un interés de servicio hacia la población. Sin embargo, la realidad nos evidencia que los burócratas públicos tienden –la gran mayoría– a proteger sus propios intereses y en menor proporción los proveniente del sector privado. Recordemos que el propio Weber mencionaba que quien tiene el dominio de los medios de administración, tiene el control del poder, y la élite político-administrativa anhelan conservar el poder y en ocasiones rotarlo dependiendo de los acuerdos y negociaciones políticas.

9). *Profesionalización de los participantes*: Rosas et al. (2004) establecen que cada uno de los funcionarios que ocupe un puesto dentro de una estructura burocrática, debe asumir un

desempeño profesional en las tareas que se le ha asignado, ya que por ello recibe un salario que lo obliga tener lealtad a la organización. Esto refiere al servicio civil o profesional de carrera. La base del servicio civil de carrera o servicio profesional se encuentra en Prusia. Siguiendo a Kamenka:

“Para 1677, el ministro principal del Directorio General, Von Hagen, había persuadido a Federico para que apoyará el establecimiento de un sistema de reclutamiento centralizado aplicable a todo el cuerpo ejecutivo de la burocracia, y en febrero de 1770 empezó a operar una Comisión Superior de Exámenes; así se inició la profesionalización del servicio civil prusiano” (1979: 21)

En el contexto de las administraciones públicas, la profesionalización sigue siendo un tema pendiente en los procesos de modernización administrativa de las tres últimas administraciones, tanto federales y más en los ámbitos locales. Los esfuerzos se han reducido a la implementación de planes y programas gubernamentales enfocados en fomentar la profesionalización de sus cuadros administrativos. El primero de ellos fue el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), establecido durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000); en segunda instancia, durante la administración del Presidente Vicente Fox Quezada se crea (2000-2006) la Agenda del Buen Gobierno (ABG); más tarde, el gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) crea el Programa de Mejora de Gestión (PMG). En dichos programas, se establecían procesos para la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) como instrumento de ingreso, permanencia y promoción en las organizaciones gubernamentales, como el instaurado en la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral –ahora denominado Instituto Nacional Electoral– Sin embargo, a pesar de la buena intención del Ejecutivo federal, los programas no lograron las expectativas esperadas por razones como: el desvío de recursos, desconocimiento de la utilidad de los indicadores e información obtenida, centralización de la atención en otras prioridades del gobierno, como la seguridad y el combate al narcotráfico. Hay ocasiones en que los servidores públicos carecen de esta característica, y entonces contratan los servicios especializados de asesores profesionales porque ellos no cuentan con la formación profesional ni técnica para contratar personal. Realizar las gestiones requeridas para resolver dichos problemas requiere un alto nivel de profesionalización para la estabilidad de la organización.

Recogiendo lo más importante, el modelo burocrático de Weber, es un referente fundamental para entender e interpretar las formas de actuar de la élite político-administrativa en las organizaciones de los gobiernos locales. El planteamiento central es una visión de tipo ideal, que nos da los parámetros para identificar la medida en la que una organización gubernamental –en nuestro caso la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño– se separa de este modelo deontológico. El ideal puede ser definido como un estado de cosas deseables, que no coincide, necesariamente, con el estado de cosas existentes.<sup>38</sup> La burocracia weberiana fija los fines de la organización y establece los indicadores y el rumbo que las oficinas que integran la estructura organizacional deben seguir para la consecución de sus fines. Hay que hacer notar que el *Bureau* –la oficina– como unidad administrativa es el lugar operativo de las organizaciones, en ella se implementan los proyectos de reforma administrativa como la evaluación por resultados y ésta puede ser medida, evaluada e interpretada a partir de diferentes aristas como se aludirán en el siguiente apartado.

### 2.2.3 Las variantes del *bureau* en el marco metodológico de la Administración Pública: instrumentos en construcción.

Los enfoques teóricos derivados de las Ciencias sociales, como el empirismo lógico, el positivismo empírico, la hermenéutica, el marxismo, el estructuralismo, el constructivismo entre otros, han pasado por diferentes etapas de reconfiguración o reconstrucción de sus postulados básicos a partir de las diversas críticas de las que han sido objeto. El resultado es una perspectiva diferente a su predecesora, como ha sido el caso del posestructuralismo, el neomarxismo, el neopositivismo.

La perspectiva teórica de Weber sobre sus tres modelos de dominación, (carismática, tradicional y racional-legal), no escapa de las corrientes críticas de las Ciencias Sociales. En esta investigación, sólo se hará mención de la tercera corriente del pensamiento clásico de Weber –la burocracia–, permitiendo conocer algunas de éstas críticas. No es objetivo de la investigación profundizar en cada una. Jean Erik Lane, en su artículo “Exploraciones Teóricas: el concepto de la burocracia” –publicado en *Bureaucracy and Public Choise*, en 1987– alude al modelo de organización y administración burocrático diciendo que:

---

<sup>38</sup> Cfr. Giovanni Sartori, *¿Qué es la Democracia?*, Florencia, Taurus, 2007, pp. 62-65.

“La burocracia señala lo inhumano, la estructura interna formal de la organización, mientras lo que realmente pasaba en una organización era que Weber no se había dado cuenta de las normas implícitas: motivación individual y satisfacción; integración e identificación.” (Argyris, 1960; Likerst, 1961; Roethlisberger, 1955; Whyte, 1956 citado en Lane, 2010: 55)

Cuando Weber escribía en el siglo XIX sobre la forma de dominación burocrática, omitió en su modelo los elementos psicosociales –comportamiento del ser humano en diferentes contextos sociales, como la familia, la escuela, la iglesia, entre otros– de los burócratas o personas que se encuentran en una oficina, sea ésta, gubernamental o empresarial. Esto significa que no consideró importante las relaciones y normas informales dentro de una organización. En la actualidad, las nuevas formas de organización que emergieron de la posmodernidad, del modelo postburocrático y el postindustrial, no responden a factores extra-organizacionales como el medio ambiente, las relaciones inter organizacionales, las contingencias, por mencionar algunas. Otra crítica deriva de las investigaciones que Robert K. Merton, realizó en los Estados Unidos sobre la burocracia. En su obra *Teoría social y la estructura social* (1957) argumenta que los funcionarios al servicio del Estado o burócratas, han caído en la obsesión por el cumplimiento de la normatividad. A este fenómeno Merton lo denominó *Ritualismo Burocrático*. No obstante, el autor reconoce que el origen de la burocracia en Norteamérica sigue siendo la dominación de los individuos que integran la organización, tal y como fue establecido por Weber en el siglo XIX.

Estas apreciaciones permiten tener una idea general sobre las tendencias críticas de la burocracia, y la forma en que se puede utilizar el concepto de oficina o bureau para estudiar la reforma administrativa y la modernización de la Administración Pública. Una forma de hacerlo es a partir de la propuesta metodológica<sup>39</sup> de Lane (2010), la Tabla 11 contiene formas diferentes para utilizar el término *bureau* en las oficinas gubernamentales. A partir de esta tabla se describirán los elementos básicos de cada una de las nueve propuestas recopiladas por Lane (2010), a partir de otros autores como Anthony Downs (1967), Hanf y Sharpf (1978), Olsen (1983), Etzioni-Halevy (1983), Salzstein (1985) que permiten al

---

<sup>39</sup> “Al hablar de ciencia, nos estamos refiriendo a un tipo específico de conocimiento, y, así, para *hacer* ciencia tenemos que seguir determinados procedimientos y protocolos que nos permitan alcanzar el fin que nos hayamos propuesto y, por ello, necesitamos un método, una metodología. El método científico es el conjunto de procedimientos teóricos y observacionales que se utilizan para llegar a obtener conocimientos científicos. El estudio del método en sí mismo es lo que denominamos metodología. La metodología fija los criterios de verificación y demostración de aquello que estamos investigando” (Castro, 2008: 55).

científico o estudioso de la AP, utilizarlas conforme a sus intereses y al objeto de estudio – en este caso, nos procuraremos ubicar en la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño como unidad administrativa y técnica de la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno de Hidalgo para identificar e interpretar el rol que desempeña extra organizacionalmente en los procesos de modernización de la Administración Pública en las oficinas de los gobiernos estatales–.

Tabla 11: Variantes teóricas-metodológicas en el uso semántico del bureau

Enfoque del bureau	Concepto	Variables	Características	Método
Racional	La oficina como maquinaria neutral y racional Funcionarios “capaz de”.	Experiencia, capacidad, vocación	Estructura de autoridad impersonal, jerarquía de oficios, selección basada en reglas específicas, remuneración, disciplina y control de bureau	Empirista
Rigidez	La oficina con procesos inflexibles.	Burocratismo, rutina, comportamiento burocrático, rigidez normal y rigidez anormal	Rutinas de innovación, formalización, complejidad en los procesos.	Análisis longitudinal
Beamtenherrschaft	La oficina como esfera del poder político de los burócratas.	Poder Político, administración efectiva, agentes de dominación	Política de interés, la oficina como una red de relaciones.	Análisis en red
Caos	La oficina como un bote de basura con conocimiento pragmático.	Toma de decisiones, situaciones organizacionales de selección, comportamiento burocrático.	Problemas, soluciones, participaciones, oportunidades.	Análisis de preferencias y tecnologías de Thomson (1967)
Proveedor exclusivo	La oficina como proveedora de servicios para organizaciones colectivas.	La curva de demanda del patrocinador, la curva del costo del bureau, la motivación del bureau, la motivación del patrocinador y la información.	Patrocinador, presupuesto maximizado, competitividad del bureau.	Modelo de burocracia de Niskanen (1971)
Maximización del tamaño	La oficina como crecimiento administrativo.	Crecimiento, tamaño, expansión.	Dinámicas internas del comportamiento burocrático, crecimiento organizacional,	Estudios comparativos de la estructura de las oficinas administrativas.
Descontrol	La oficina como centralizadoras del poder.	Estructura jerárquica de la oficina, poder administrativo, grado de control hacia el subordinado.	Autonomía de la oficina, descontrol, desperdicio, pérdida	Análisis espacial a partir del escrutinio
Opción privada	La oficina en función de las motivaciones privadas de los burócratas.	Objetivos racionales, motivación burocrática, expansión burocrática.	Maximización de interés, motivación por interés propio.	Análisis empírico de la motivación burocrática.
Desperdicio	Desempeño de la oficina.	Eficiencia e ineficiencia en las oficinas, eficiencia social e ineficiencia social.	Minimización de costos, calidad en los servicios, maximización de ganancias.	Evaluación del resultado de la oficina y el nivel de desperdicio

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo de Jan-Erik Lane “Exploraciones teóricas: el concepto de burocracia” (1987).

1) La primera arista del *bureau*, refiere al pensamiento clásico de Weber. Este argumentaba que el trabajo de los burócratas es racional porque se tiene un conocimiento práctico y especializado sobre las actividades rutinarias. Es decir, la burocracia racionalizada<sup>40</sup> es pensada como una maquinaria equilibrada y en orden, donde el funcionario o trabajador es capaz de realizar eficientemente las actividades previamente estandarizadas. Entre las variables a considerar son: experiencia, vocación, capacidad, autoridad jerárquica, entre otras. La hipótesis a utilizar en ciertos proyectos de investigación versa sobre la identificación del trabajo burocrático eficiente o racional y éste conduce a realiza cambios en las prácticas existentes –refiriéndose a uno de los principios de la administración científica de Taylor señalado que el trabajador puede optar por nuevas formas de hacer sus actividades–. También se puede utilizar este modelo para realizar comparaciones entre diferentes oficinas gubernamentales, con la finalidad de medir las variaciones en función del trabajo racional, de la autoridad jerárquica, de la meritocracia, los procesos estandarizados o rutinarios, etc. (Lane, 2010).

2) La segunda arista refiere al *bureau* inflexible o rígido. Esto es, las burocracias tienden a reducir la administración como la aplicación de un grupo de reglas y formulas regidas, e insisten en la devoción servil a la rutina, con el efecto de expresar, a las personas y retrasar la negociación pública (Smith y Zurcher, 1944; citad por Lane, 2010: 57). La burocracia es percibida por los científicos sociales como un conjunto de estructuras organizacionales rígidas por la normatividad, reglas, o políticas internas tanto formales como informales que rigen las funciones, tareas, actividades y acciones de la organización. Estas tienen la tendencia de hacer cada vez más estrictos, los procesos de gestión, de administración, de respuestas lentas; por mencionar algunas. Las variables a considerar son la rigidez normal y la anormal. “habrá un incremento normal en la rigidez del *bureau* de acuerdo a como envejece y aumenta su tamaño. Sin embargo, puede ser un rápido, anormal sobre crecimiento de la

---

<sup>40</sup> Los Weberianos afirman que la eficiencia del *bureau* descansa sobre su famoso modelo de burocracia, un modelo ideal que consta de las siguientes propiedades: estructura de autoridad impersonal; jerarquía de oficios en un sistema ambicioso de esferas específicas de competencia; selección libre basada en logros en concordancia con reglas específicas, remuneración en términos de dinero de acuerdo con reglas claras, disciplina y control en la conducta del *bureau*(Weber, 1978: 220-221). Podrá señalarse que el modelo formal de burocracia no contiene nada sobre motivación burocrática (Lane, 2010: 52).

rigidez cuando el bureau en un ciclo de rigidez ejemplificando el síndrome de osificación.” (Lane, 2010: 57)

La hipótesis mencionada por Lane (2010) a partir del trabajo de la *Burocracia por dentro*, alude que a mayor rigidez o endurecimiento del *bureau* –u oficina–, menor será su rendimiento, y a menor rendimiento tiende a su abolición.

3) La tercera arista es la de los políticos de las oficinas o *Beamtenherrschaft* (*agentes de dominación*) es una forma de analizar a los trabajadores burocráticos a partir de las relaciones de poder emanadas del *bureau*. Weber consideró “...como [un] peligro inherente a las burocracias: el manejo de los burócratas para convertirse en sus propios amos” (Lane, 2010: 59). Hay que hacer notar que la burocracia es conceptualizada como el poder administrativo que incide en la élite política, Sin embargo, el poder de dominación dentro de las estructuras administrativas de las organizaciones, es un factor determinante en el éxito o fracaso de ésta. En este sentido, algunos autores han publicado resultados de investigación en función de estos dos elementos. Siguiendo a Lane (2010: 59) existen diferentes publicaciones aludiendo al “sobrecargo del gobierno” y la democracia organizada así como la dependencia y la relación entre la democracia y burocracia intergubernamental; se sugiere que la típica burocracia moderna penetra en las esferas del poder político. Algunas de las variables a considerar en este apartado son: el poder político, la administración efectiva y los agentes de dominación. A partir de estas se construyen hipótesis que explican la influencia de los agentes burocráticos de dominación en las esferas del poder político. Esto es, a mayor consolidación de la camarilla o política de interés –*Satrapenherrschaft*– mayor será su dominio en las élites políticas.

4) El conocimiento pragmático originado al interior de los *bureau* es otra manera de estudiar a la burocracia como un acervo de conocimiento eficiente para atender o solucionar contingencias y/o situaciones no previstas dentro de la organización. En otras palabras, se habla de la burocracia como un “bote de basura”, metafóricamente hablando, donde se lanzan resoluciones hechas a problemáticas anteriores.

“Supongamos que vemos la oportunidad de escoger de un bote de basura dentro del que muchos problemas y soluciones son arrojados por los participantes. La mezcla de basura dentro del mismo bote depende en parte de las etiquetas atadas al bote alternativa, pero

depende también de que la basura esté siendo producida en ese momento, de la mezcla de botes disponibles y sobre la rapidez con que es recogido cada bote y removido de la escena.” (Cohen, March y Olsen, 1976: 26; en Lane, 2010: 60)

Este modelo es la arista, llamada “burocracia como caos”, porque hay una ausencia de orden y control racional en virtud de la toma organizacional de decisiones. Al contrario, éstas últimas son tomadas en ambientes de incertidumbre y ambigüedad. En contraste con el pensamiento clásico, existe una racionalidad limitada porque los burócratas o trabajadores son parcialmente racionales y en su mayoría actúan según sus impulsos emocionales. Otro de los elementos a considerar es la *toma de decisiones parcialmente racionales* del comportamiento burocrático, el cual identifica cuatro dimensiones: “a) problemas, b) soluciones, c) participantes y d) oportunidades de selección [...]. La prueba de la hipótesis del caos le interesa si el modelo del bote de basura puede identificar algún comportamiento típico de la burocracia, esto es, algunas veces inherente a la esencia del bureau.” (Lane, 2010: 61)

5) La siguiente arista es la del “proveedor exclusivo”, y refiere al *bureau* como una instancia proveedora de servicios para organizaciones colectivas. En palabras de Lane: “William Niskanen en *Burocracia y Gobierno representativo* indica que la maximización del bureau por sí mismo es un rasgo típico de los burócratas.” (Lane, 2010: 63) El factor clave en esta arista es la maximización de servicios –financieros, administrativos, de gestión, – que puede brindar la oficina a otras unidades administrativas, departamentos, o direcciones.

Algunas de las variables a considerar en el estudio de Niskanen que permiten analizar esta maximización son: la curva de demanda del patrocinador, la curva del costo del bureau, la motivación del bureau y del patrocinador y la información. La construcción hipotética se basa en el comportamiento burocrático.

6) La sexta arista para estudiar el bureau es el crecimiento o expansión de la oficina. La idea refiere a un incremento de actividades administrativas rutinarias y estandarizadas dentro de la organización, esto tiene como consecuencia la diversificación de nuevas funciones y tareas. Las variables a medir son el crecimiento organizacional, el comportamiento burocrático, la expansión de funciones de la oficina. El tamaño de bureau en las organizaciones es analizada por William Starbuck:

“[Él] argumenta que el crecimiento organizacional es típico de las organizaciones porque el tamaño tiene un cierto número de efectos separados –economías de escala, mejores oportunidades de sobrevivencia, más resistencia a la presión externa, mayor estabilidad y menos incertidumbre”. (Starbuck, 1965; citado en Lane, 2010: 68)

7) El siguiente tópico es la conceptualización del *bureau* –oficina– como una instancia centralizadora del poder de decisión administrativa, teniendo como resultado el descontrol, el desperdicio o la pérdida de trabajo, recursos, o el tiempo. En el pensamiento weberiano “...el tipo ideal de burocracia no sólo equipara el comportamiento burocrático con racionalidad e impersonalidad, sino también con una tendencia hacia la concentración del poder”. (Lane, 2010: 69) El descontrol burocrático es estudiado por primera vez por Gordon Tullock, en su *Política de la burocracia*. Dicho autor menciona que el origen de la irresponsabilidad, el desperdicio y la ineficiencia de la oficina burocrática, se encuentra en el nivel de autonomía del *bureau*. Esto quiere decir que el comportamiento burocrático es difícil de controlar porque los trabajadores no se desempeñan y actúan conforme a sus funciones dentro de la organización, sino por intereses propios en combinación con los organizacionales (Lane, 2010). Las variables a medir a partir del escrutinio del análisis espacial son: las estructuras jerárquicas, el poder administrativo, el grado de control hacia el subordinado. Aquí se desprende en palabras del autor una idea central: a medida que se incrementa la autonomía de las oficinas, los integrantes de éstas tienden a la pérdida y al desperdicio de insumos porque perseveran intereses privados y no colectivos en concordancia con la organización.

8) La burocracia como una opción privada se relaciona con el descontrol en cuanto a los intereses privados del burócrata. El *bureau* es determinado como el espacio de interacción donde privan las motivaciones particulares de sus integrantes; el comportamiento burocrático se mantiene como una constante que explica el actuar y la motivación de la burocracia. Conforme a las ideas del autor, los componentes a medir son los objetivos racionales, la motivación burocrática la expansión y la maximización de interés. La hipótesis refiere a la medición empírica de la motivación en el comportamiento burocrático:

“... [Si] la exitosa operación de las oficinas fuera hecha una función de los incentivos privados de los burócratas, entonces la maximización de una función objetiva privada en un escenario burocrático no debe desembocar en la pérdida o en una empresa burocrática libre.” (Lane, 2010: 72)

En otras palabras, el autor afirma que el tamaño de la oficina conduce a un incremento proporcional de los intereses privados de los burócratas en la organización.

9) La última representación empleada para comprender y analizar el *bureau* es a partir de la idea del desperdicio. Retomando la definición de la burocracia en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, alude a un conjunto de trabajadores, personas, funcionarios, empleados en una oficina, que ejecutan sus actividades con base en la normatividad de forma efectiva.<sup>41</sup> A diferencia de los esbozos anteriores donde el comportamiento burocrático es el elemento medular, en éste es sustituido por la noción de efectividad y eficiencia. Conforme al autor, la primera se integra por el éxito en las metas o en su fracaso, mientras que la segunda refiere a la minimización de costos y al desperdicio.

Estas dos variables, –la efectividad y la eficiencia– al ser cruzadas en un cuadrante dan como resultado cuatro dimensiones a saber:

- I. La minimización de los costos implica el éxito en las metas.
- II. Los costos bajos determinan el fracaso en las metas.
- III. El desperdicio del bureau supone el éxito en las metas.
- IV. El remanente del bureau comprende el fracaso en las metas.

Por último, el autor incorpora la variable “calidad en el servicio” e indica que la eficiencia se puede dar en dos direcciones: “...la eficiencia social (uso de mecanismos básicos de asignación que puede ser el mercado o la oficina); vs la eficiencia administrativa (forma de organizar las actividades en el *bureau*)” (Lane; 2010: 76). Con el cruce de la eficiencia e ineficiencia administrativa y social tenemos un segundo cuadrante con cuatro relaciones:

- I. Eficiencia en las oficinas vs. eficiencia social
- II. Eficiencia del bureau vs. ineficiencia social
- III. Ineficiencia administrativa vs. eficiencia social
- IV. Ineficiencia administrativa vs. ineficiencia social

---

<sup>41</sup> “Amitai Etzioni, en su obra *Organizaciones Modernas*, argumenta que hay una distinción básica: Por un lado: la eficiencia es la cantidad de recursos usados para producir una unidad de salida, y por otro lado, la efectividad es el grado en que una organización alcanza sus objetivos.” (Lane, 2010: 75)

Para conocer la efectividad de este arquetipo se recomienda utilizar la evaluación por resultados y medirla con el desempeño o desperdicio del *bureau*.

Recapitulando, en este capítulo nos permitió evidenciar en términos generales dos elementos nodales para saber y estudiar los roles asumidos por la élite político-administrativa en el desempeño del gobierno y su progreso.

En primera instancia con respecto a la evaluación del pensamiento administrativo en Norteamérica tuvo matices diferentes. Por un lado, la disciplina en los Estados Unidos se ha desarrollado enriqueciéndose con los nuevos estudios y posturas analíticas –como la ciencia administrativa, los enfoques organizacionales, o la escuela humanista– a lo largo de 100 años, y continúan emergiendo nuevas propuestas de análisis, por ejemplo, el gobierno electrónico. En otras palabras, la administración pública anglosajona americana se utilizó como una herramienta en las actividades de los gobiernos y en parte de sus gobernantes.

Por el contrario, el caso mexicano consideramos que no logro consolidar nuevas propuestas al pensamiento administrativo. En cambio, podemos aludir que la administración de Porfirio Díaz es un buen ejemplo de las formas en que la élite gobernante utiliza la maquinaria administrativa no sólo en el proceso de someter a las masas, también es un instrumento de poder que les permiten proteger sus intereses personales sobre los sociales. Vale la pena decir, los gobiernos y sus gobernantes utilizan a la administración pública en la consecución de proyectos personales permitiéndoles cultivar y salvaguardar sus propios intereses sobre aquellos que son responsables de servir.

El segundo punto es el modelo burocrático de Weber, es un referente fundamental para entender e interpretar las formas de actuar de la élite político-administrativa en las organizaciones de los gobiernos locales. El planteamiento central es una visión de tipo ideal, que nos da los parámetros para identificar la medida en la que una organización gubernamental –en nuestro caso la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño– se separa de este modelo deontológico. El ideal puede ser definido como un estado de cosas deseables, que no coincide, necesariamente, con el estado de cosas existentes.

Hay que hacer notar que la burocracia weberiana fija los fines de la organización y establece los indicadores y el rumbo que las oficinas que integran la estructura organizacional deben seguir para la consecución de sus fines. Hay que hacer notar que el Bureau –la oficina–

como unidad administrativa es el lugar operativo de las organizaciones, en ella se implementan los proyectos de reforma administrativa como la evaluación por resultados y ésta puede ser medida, evaluada e interpretada a partir de diferentes aristas .

Nos proponemos exponer, en el capítulo siguiente el término de élite político-administrativa se revisan las aportaciones teóricas de *élite política* de los estudios de Mosca (1984), Pareto (1987), Michels (1984), y para la élite administrativa se recurre a la propuesta de Román (2000), con el propósito de conocer y comprender el origen y evolución de conceptos tales como clase política, élite política.

Además, se estudian algunos de los estudios y aportaciones de modernización y reforma, así como su vínculo con la Administración Pública. En una primera instancia se alude a la concepción de modernización de Sole (1998) y de Barragán (1999), para conocer su definición teórica a partir del enfoque funcionalista y marxista, que emplean ambas autoras. Adicionalmente, se incorporará la noción de modernización administrativa de Pardo (2009), por considerarla la más cercana al conocimiento pragmático en las estructuras gubernamentales de México.

### III. MARCO REFERENCIAL PARA EL ESTUDIO DE LAS ÉLITES POLÍTICAS, LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Las élites políticas ven por sus propios intereses y quieren aprovechar al máximo los ingresos fiscales y otros beneficios del poder, porque crean frecuentemente derechos de propiedad y otras instituciones que limitan el comportamiento de los actores en el mercado, con lo que se sacrifica el crecimiento económico de largo plazo (Campbell, 2009: 05).*

El estudio de las élites políticas es un tema relevante en la actualidad, por ser las poseedoras del poder, el control y definen el destino de la vida gubernamental en los Estados-Nación, es decir, son las que ejercen el poder político, desde su propio ámbito de acción y, de igual manera, sus acciones se traducen en la construcción de instituciones y organizaciones que tienen un impacto directo en mejorar las condiciones de bienestar de la población –salud, seguridad, empleo, educación, vivienda–. Empero, como más adelante se verá, utilizan la maquinaria gubernamental para proteger sus proyectos e intereses personales más que los del conjunto de la población. En virtud de que son los responsables de dirigir las funciones, tareas y actividades encaminadas a promover diferentes proyectos –como la modernización y reforma en la Administración Pública– para el progreso y desarrollo endógeno en los ámbitos en los que se ubican (nacional, estatal o municipal). Dentro del gobierno se identifican diversos niveles del ejercicio del poder, por lo que es importante realizar el análisis conceptual de la distribución del mismo en las estructuras de las organizaciones gubernamentales y en la concentración del poder por parte de la élite político-administrativa.

Por tal razón, el objetivo de este capítulo es conocer las principales aportaciones teóricas en el estudio de la élite político-administrativa, la modernización administrativa y la reforma en la Administración Pública en los gobiernos. Para cumplir con este propósito, en la primera sección del documento se revisan las aportaciones teóricas clásicas de *élite política* de los estudios de Mosca (1984), Pareto (1987), Michels (1984), y para la élite administrativa se recurre a la propuesta de Román (2000), con el propósito de conocer y comprender el origen y evolución de conceptos tales como clase política, élite política. Esto permitirá identificar la influencia de la élite político-administrativa en el aparato administrativo de los gobiernos; esto es, determinan el actuar y rumbo del Estado, por lo que, es necesario el análisis de cómo se ejercen y en qué niveles se presentan.

En el segundo apartado de este capítulo se pretende recuperar en términos generales el planteamiento de la modernización en los países subdesarrollados, con los estudios y propuestas de Pardo (1990), Argüelles y López (1995), Bañón y Carrillo (1997), Solé (1998), Barragan (1999) Pardo (2000), Pichardo (2004), Pardo (2010), y Rodríguez (2011). Finalmente, en la tercera sección, se refleja el estudio de la reforma de la Administración Pública como uno de los medios en los procesos de modernización administrativa definidos por la élite político-administrativa; se estudian las propuestas de Kliksberg (1984), Graham (1999) Culebro (2008), Guerrero (2010) y Moriconi (2011).

Hay que destacar que la hipótesis nodal de este trabajo gira entorno al rol que desempeña la élite político-administrativa en el progreso y desarrollo de una entidad federativa a partir del impulso en los proyectos de reforma administrativa y los procesos de modernización. Por tal motivo, en este capítulo pretendemos elucidar algunas de las corrientes de este pensamiento y su incorporación en el análisis de las estructuras organizacionales que más adelante se realizarán.

### *3.1 Aportaciones teóricas en el estudio de las élites político-administrativas*

El estudio de las *élites políticas* (EP) encuentra su justificación en las propuestas, los procesos y la forma de gobernar<sup>42</sup> de quienes tienen la pretensión de acceder al poder político<sup>43</sup> y realizar las reformas y ajustes al marco institucional y a las organizaciones del gobierno, permitiendo su visualización a partir del estudio de quienes disputan estas posiciones. Los gobernantes, –sus familiares, colaboradores, amigos cercanos, futuros herederos del poder político en los gobiernos– son quienes determinan las políticas y las acciones de intervención gubernamentales, fijando el rumbo que tomarán sus respectivas administraciones. Por ejemplo, el Presidente Barack Obama, de los Estados Unidos de Norteamérica, al expedir el decreto<sup>44</sup> por el cual se frenan temporalmente las deportaciones a los estudiantes inmigrantes

---

<sup>42</sup> “Es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político” (Bobbio 2006: 19).

<sup>43</sup> “Es la actividad de guiar y organizar hombres asociados entre sí dentro de una síntesis política; gobierno es el sujeto, o el conjunto de sujetos que cumplen tal acción [...]; gobierno se convierte entonces en el marco dentro del que se sistematiza el ejercicio del poder y, en consecuencia, la estructura sobre todo institucional, que sostiene al cuerpo político, vale decir, la forma de gobierno o de régimen” (Colombo, 2003: 9).

<sup>44</sup> Es una facultad del ejecutivo para emitir un acto administrativo cuyo contenido es normativo.

en las universidades de su país, esta intervención tiene ciertas implicaciones en las relaciones exteriores y da un giro a las políticas migratorias<sup>45</sup>. Hay que hacer notar, el ejecutivo tiene la facultad que le otorga la constitución de cambiar el destino de un sector de la población al cual gobierna. Sin embargo, ésta decisión política tenía un propósito más: quería motivar la obtención del voto de los ciudadanos hispanos en las elecciones federales de noviembre de 2012, donde Obama buscaba su reelección como titular del poder ejecutivo en los Estados Unidos por cuatro años más.

Otro ejemplo, desde el poder legislativo o parlamentario, lo tenemos en el juicio político realizado al Presidente de Paraguay, Fernando Lugo Méndez, el 22 de Junio del 2012, cuando el congreso opta por destituir de sus funciones al titular del poder ejecutivo en turno por no cumplir –según ellos– con sus obligaciones como Presidente de la República, y colocan en su lugar al Vicepresidente Federico Franco Gómez. Un caso similar fue el golpe de Estado al Presidente de Honduras, José Santos Zelaya López. El 28 de Junio de 2009, militares encabezados por el presidente del congreso, Roberto Micheletti Baín, exilia al titular del ejecutivo, asume el cargo de Presidente interino y con ello frena la reforma a la constitución que permitiría la reelección de Zelaya. En ambas situaciones, tanto el poder ejecutivo como el legislativo tienen el poder político para cambiar o en su defecto re-direccionar el rumbo del Estado y del gobierno, toda vez que sus decisiones, acuerdos, negociaciones, y acciones tienen como consecuencia el modificar, reformar, o modernizar las organizaciones gubernamentales para así, llegar al nuevo destino fijado por los titulares del gobierno. Dicho de otra manera, la élite política –del ejecutivo o del legislativo- tiene el poder político necesario para intervenir y modificar las organizaciones e instituciones alienándolas conforme mejor les convenga a su perspectiva, son los que tienen el timón del gobierno y deciden su dirección.

La forma de abordar el análisis de estos temas (poder político, gobierno, modernización administrativa, funcionarios públicos) lo encontramos en trabajos clásicos de estudiosos de las élites políticas como: Gaetano Mosca (1984), Vilfredo Pareto (1987), Robert Michels (1984) y, por otro lado, en trabajos recientes como el de Laura Román (2000).

---

<sup>45</sup> A finales del 2014, el ejecutivo del gobierno norteamericano toma la determinación de reanudar las relaciones diplomáticas con el Estado de Cuba.

Precisamente las propuestas analíticas que ellos desarrollan, son recursos analíticos para abordar las transformaciones de las organizaciones de la Administración Pública, bajo el supuesto de que, sin gobernantes capaces, de miras amplias, el desarrollo –económico, social, e institucional. –es deficiente. Empero, a sus aspiraciones personales son benéficos.

### 3.1.1 Propuestas conceptuales en el análisis de las élites político-administrativas

Las EP constituyen un campo de estudio importante en la vida política y gubernamental. Éstas, como ya se ha mencionado, son las responsables en la consecución del progreso o deterioro de las condiciones de vida de sus gobernados. Conocer cuál es y cómo son sus influencias en las decisiones políticas son dos elementos importantes a considerar. Queremos mostrar en este momento, como referencia dos casos específicos: Primero, los familiares de los políticos en el congreso nacional de la República mexicana, segundo, la red política en HSBC. En el primero, el día lunes 15 de julio de 2012, en el diario *Reporte índigo cinco días*, el periodista Esteban Castro (2012) escribe un reportaje denominado “Congreso: un negocio familiar”. En él se plantea:

“...todo mundo quiere lo mejor para su familia y los políticos mexicanos no son la excepción. Es por eso que, en cada ciclo electoral, buscan asegurar el triunfo de sus familiares de la única forma que pueden hacerlo: otorgándoles posiciones políticas” (Castro, 2012: 13).

El árbol genealógico del poder, como lo argumenta Castro, muestra cómo los integrantes de las familias políticas –hijos, hermanos, cuñados, nietos– son posicionados en cargos de elección popular; por ejemplo, en las pasadas elecciones federales, donde se renovó el congreso de la unión –diputados y senadores– figuran personajes como la hija de Elba Esther Gordillo, la senadora Mónica Arriola Gordillo; el hijo de Martha Sahagún, el asambleísta Fernando Bribiesca; la hermana del expresidente de la República Felipe Calderón, la senadora Luisa María Calderón; por mencionar los más representativos. Abundando al respecto, Castro precisa que: “Son los escaños y las curules plurinominales las posiciones que los hijos, nietos, hermanos, cónyuges de la élite política ocuparán en la nueva legislatura a partir del 01 de Septiembre del 2012” (Castro, 2012: 13). Conformados éstos como miembros del Poder Legislativo, jugarán un papel importante en la vida política de la administración federal –2012-2018 para los senadores y 2012-2015 para los diputados–; serán los responsables de aprobar o negar las iniciativas y reformas que el ejecutivo enviará

al congreso para realizar los ajustes en las organizaciones gubernamentales y en la vida social y económica, en general.

El segundo caso es una controversia relacionada con Banco multinacional HSBC. El día jueves 19 de julio de 2012, en el diario *Reporte Índigo cinco días*, en la portada se leía el siguiente encabezado:

“HSBC: las ligas políticas, cuando se habla del lavado de dinero en HSBC parece concentrarse en el crimen organizado, pero existe otra veta, la del lavado de dinero de los políticos. El hijo de un ex presidente y el primo del ex director de PEMEX son figuras claves dentro de este banco sometido hay al escrutinio en los Estados Unidos” (*Reporte Índigo cinco días*, 19 de julio de 2012: 12).

La *Red Política* en HSBC, denominada así por el diario citado revela el entramado de relaciones de los miembros de familias políticas, inicia con el expresidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado. A partir de él se desprenden dos enlaces: por un lado, con su hijo, Enrique de la Madrid, desempeñándose como exfuncionario de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). En cambio, su sucesor en la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, amigo y compañero de Óscar Levin Coppel, exdiputado federal y director de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras (CONDUSEF), quien es padre de Esteban Levine Ballace, exdirector de finanzas de Petróleos Mexicanos (PEMEX), quien a su vez es primo de Juan José Suárez Coppel, director de PEMEX y tío de Oscar Levine Ballace. Cabe hacer mención la existencia de conflicto de intereses en ambos casos expuestos.

Estos dos ejemplos clarifican perfectamente la influencia y el poder de las élites políticas, en el mando del gobierno. Por tal motivo, el estudio de los medios y fines utilizados por las élites políticas en la modernización administrativa permite explicar el nivel de progreso o empobrecimiento alcanzado en los gobiernos estatales, por lado, y, por otro, que el poder político permite explicar el bajo nivel de desarrollo –social, económico, institucional– del país, toda vez que sus acciones son enfocadas a posicionar a familiares y amigos en cargos que les reportan ventajas.

Como referimos más arriba en el estudio de las élites destacan tres autores: Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Federico Damaso Pareto (1848-1923) y Robert Michels (1876-1936). En la Tabla 12 se observan las contribuciones conceptuales de éstos en relación a la teoría del elitismo.

Tabla 12: Aportaciones conceptuales sobre la Teoría del elitismo

Autor	Aportación al elitismo
Gaetano Mosca	<p><b>Clase política:</b> Es la minoría de personas influyentes en la dirección de la cosa pública a la que la mayoría de [los gobernados le entregan el timón del gobierno]. (Mosca, 1984: 106)</p> <p><b>Formula Política:</b> A la base jurídica y moral sobre la que se apoya al poder de la clase política en todas las sociedades [...] llamaremos “Formula política”, lo que los filósofos del derecho denominan generalmente “Principio de soberanía”.(Mosca, 1984: 132)</p> <p><b>Defensa Jurídica:</b> Mecanismos sociales que regulan la disciplina del sentido moral”(Pérez y Albertoni, 1987: 25)</p>
Vilfredo Federico Damaso Pareto	<p><b>Élite política:</b> Agrupa al reducido número de individuos que, como parte del grupo [o de la clase política] de los que alcanzaron éxito ejercen funciones políticas o socialmente dirigentes (Blacha, 2005: 06)</p> <p>Remite a la minoría que toma las decisiones en el campo político (Calvillo, 2010: 73)</p> <p><b>Circulación de las élites:</b> “... quien pasa de un grupo a otro, lleva generalmente ciertas inclinaciones, sentimientos, aptitudes, que ha adquirido en el grupo del que procede.” (Calvillo, 2010: 84)</p>
Robert Michels	<p><b>Oligarquía:</b> “Al dominio de una sociedad, o de una organización, por quienes están en la cumbre” (Calvillo, 2010: 73).</p> <p><b>Ley de hierro de la Oligarquía:</b> “la organización es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía” (Calvillo, 2010: 73).</p> <p><b>Liderazgo:</b> “cuanto más prolongada es la retención del cargo, tanto mayor se hace la influencia del líder sobre las masas y tanto mayor, por consiguiente, su independencia. Por eso una repetición frecuente de elecciones es una precaución elemental, por parte de la democracia, contra el virus de la oligarquía” (Michels. 1984: 135).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios clásicos de las élites políticas

La palabra *élite*, es definida en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, como la minoría selecta o rectora de un determinado sector de la sociedad, sea la milicia, la religión, los empresarios, los intelectuales, la burguesía, la aristocracia, entre otros. Por tanto, la élite es un grupo selecto de personas cuyo status –económico, académico, militar– es superior al resto de la población, definición que se nutre de la obra de Mosca (1984), quien hace contribuciones importantes al señalar que, a lo largo de la historias, todas las formas de gobierno han tenido a una clase política, que ha variado según las transformaciones políticas, sociales y económicas que han precedido a los Estado-Nación modernos. En este contexto, el italiano arguye que en la sociedad existen dos clases de personas, los gobernantes y los gobernados. En el primer grupo, hay una minoría que se encarga del ejercicio del poder público y de las funciones políticas y administrativas; en el segundo grupo, se encuentra una mayoría dirigida y regulada por el primero.

Mosca nombra al primero “*la clase política*”, señalando que cualquier gobierno está regido por una minoría organizada, es decir, el grupo de personas que poseen el poder político. En este sentido, Mosca identifica los tipos de clases del poder que han existido en el pasado, donde describe tres grupos primigenios que incluyen a la clase política, a saber: el valor guerrero, la riqueza y el sacerdocio. De éstos, se derivan tres formas de aristocracia: aristocracia del dinero, aristocracia militar y aristocracia sacerdotal. A estas tres formas históricas dentro de la clase política, se atribuye una más, la aristocracia intelectual, la cual

actúa como un factor formal e idealista, o una configuración deontológica del futuro de la clase política. Es así que Mosca concluye que en toda forma de gobierno existen aristocracias y que no todas las aristocracias son del mismo tipo. Suponiendo que la forma de gobierno actual es la democracia, los estudios de Mosca sobre la clase política resultan relevantes, toda vez que la mencionada es la forma de gobierno adoptada por la mayoría de las naciones. A partir de la segunda mitad del siglo XX, diversos países se han declarado democráticos, por lo cual, la democracia se ha convertido en el sistema de gobierno recomendado por los teóricos y reconocido por los Estados-Nación.

La democracia es una forma de gobierno, entendida ésta como un régimen político sobre el cual se organiza el Estado en términos globales. En este contexto, es importante destacar la connotación que tendrá el término “gobierno” en un régimen democrático. Éste alude a la forma de organización política, jurídica, y administrativa dentro de un Estado. El régimen democrático establece las bases sobre las cuales el sistema político funcionará; dentro de estas bases se identifica la forma de acceso, organización y jerarquización del ejercicio del poder político. En este contexto, es importante identificar a la clase política en la democracia, como una forma de gobierno imperante en los Estados-Nación actuales. En este sentido la “democracia” moderna alude a una división importante, la identificación del “*Demos*” y del “*Krátos*”: en la primera división, el término griego define al pueblo, es decir, a la ciudadanía que tiene derecho a votar a partir de cierta edad, según lo establezca ley de cada Estado. Asimismo, del pueblo proviene la soberanía, por lo que da sentido a la segunda división, al ejercicio del poder, es decir, al mecanismo para acceder y ejercerlo. En este caso se realiza a través de una serie de representantes que reciben el mandato del pueblo para gobernar y velar por los intereses de quien los colocaron en la cima del poder. Empero, existe evidencia de comportamientos de élites políticas electas y/o designadas como funcionarios públicos, que sirven sólo a ellos, se protegen y velan por sus propios intereses, propiciando condiciones de empobrecimiento en los gobernados, como de describirá más adelante<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> El 20 de Enero del 2014, la confederación de organizaciones civiles denominada OXFAM, publicó un documento denominado “Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica”. El documento refiere que en los países denominados democráticos como México, un sector de la élite empresarial y bancaria se beneficia de la manipulación de los marcos institucionales configurados por la élite política otorgándoles ventajas financieras en detrimento de la sociedad.

Es en la democracia, en la que se debe colocar la construcción de la clase política. Utilizando el trabajo conceptual de Mosca, la identificación de la clase política dentro de la democracia, en el caso de México, no resulta sencilla, pues no sólo está conformada por los gobernantes, es decir, el Presidente de la República, los integrantes del Congreso de la Unión, Gobernadores de las entidades Federativas, los miembros de los Congresos locales y los titulares de los Ayuntamientos, sino también por:

“...aquellos grupos o personas que posean cualidades que les otorguen cierta superioridad material e intelectual, moral, es decir, deben poseer algún requisito verdadero o aparente que sea altamente apreciado y se valore mucho en la sociedad.” (Mosca, 1984: 94).

Es así que se puede señalar a los grupos que controlan a la economía, a la iglesia como institución, a los intelectuales, al ejército. Cada uno tiene su propio campo de acción con relación a la dominación que ejercen sobre un grupo mayor. Así pues, cada uno de estos grupos busca incidir, desde sus propio ámbitos, en el rumbo de la política nacional, por lo que podemos inferir la existencia de una relación estrecha entre estos grupos y los integrantes del gobierno; por ello, Mosca señala que: “en toda clase política existe una persona que se encuentra en la cúspide de la jerarquía de ésta, y que es él, el que dirige el timón del Estado” (Mosca, 1984: 94-95). En esta investigación es el Gobernador Constitucional del estado de Hidalgo el que ostenta esta facultad, sin embargo, Mosca menciona que la clase política y el mencionado, están obligados a velar por los intereses de éstos. Para tal efecto la clase política se encuentra organizada a través del entramado legal y de las instituciones, lo que hace posible que se ejerza el poder sobre los gobernados. A este entramado jurídico Mosca lo denomina la *fórmula política*, que se entiende como la:

“...base jurídica y moral sobre la cual se apoya el poder de la clase política en toda sociedad [...] sostiene también que es una verdadera necesidad de la naturaleza humana, desde el momento en que parece ser propia del carácter humano pretende que se obedezca más a un principio abstracto que a un persona que manda porque tiene aptitudes” (Pérez, 1987: 25).

Al establecer el autor la fórmula política, nos proporciona los elementos que justifican a la clase política como la clase dominante, ya que su actuar se deposita no sólo en el aparato legal, sino en una idea abstracta que hace que los gobernados confíen en su conjunto de normas y en la condición de someterse a la norma que es diseñada y operada por dicha clase política. Asimismo es el gobierno, a través de acciones gubernamentales como las reformas administrativas y los procesos de modernización en la administración pública, el que

consideramos favorecen en mayor medida a los integrantes de los grupos de la clase política. Si bien es el gobierno el que dirige y toma las decisiones, este puede ser influenciado por los grupos de la clase política –empresarios, clérigos– que sustenta su estatus dentro de la jerarquía. Por lo que las acciones, las estrategias, los proyectos de intervención suelen no responder a las necesidades de la población, sino a los intereses de la clase política. Provocando en los gobernados deterioro de sus condiciones de vida.

Mosca menciona que en las sociedades bien organizadas, ha existido y existirá siempre una justicia relativa, es decir, un conjunto de leyes, de costumbres, de normas impuestas en ocasiones por la opinión pública, todas ellas viables según las épocas y los pueblos. A su vez, se pregunta cómo evitar que la clase política distorsione la moralidad general de las sociedades, y da como respuesta que es a partir de la defensa jurídica como:

“...el conjunto de mecanismos que regulan la disciplina del sentido moral y a través de los cuales se logra que la moralidad general controle las manifestaciones de la inmoralidad individual” (Mosca, 1984: 132)”. Es decir “ésta es una convicción definidas sobre la necesidad de un fundamento ético para la política” (Pérez y Albertoni, 1987: 33).

Además de estas herramientas analíticas, emergen otras propuestas para el estudio de la clase política. Tal es el caso del término *élite política* de Vilfredo Pareto, de origen italiano, quien realizó contribuciones significativas en el campo de la sociología, en particular, a través de su teoría de las elites políticas. Vilfredo Pareto (1980) alude que en la sociedad existen diferentes actividades que agrupan a las personas de acuerdo a sus propios intereses. En este sentido, la sociedad está organizada en grupos sociales, según la actividad que desempeñen. En cada grupo social se puede identificar a un grupo minoritario que sobre sale de acuerdo a sus aptitudes y capacidades y que se diferencia del resto del grupo. Es un grupo minoritario de persona selectas que se sobreponen o dominan al resto del grupo que es mayor, a lo que Vilfredo Pareto denomina “élite”, y se refiere a ella de la siguiente manera: “[a] ésta pertenecen todos los políticos en la medida en que participan en la organización y en el ejercicio del poder [político] así como de sus beneficios” (Blacha, 2005: 06). En este momento, es importante no confundir el concepto de Pareto con el concepto de “clase política” de Mosca. En palabras de Calvillo “[en] la clase política se incluyen además los actores que influyen en las decisiones políticas. Esto significa que la élite forma parte de la clase política” (2010: 73).

Partiendo de este término, Vilfredo Pareto identificó dos tipos de elites: la élite no gobernante y la gobernante. La primera alude a que en toda estructura social existe un grupo minoritario que se destaca por sus aptitudes –cabe hacer mención que en la práctica en los gobiernos los funcionarios públicos electos y designados no se distinguen por cubrir determinadas aptitudes para el servicios al Estado, al contrario se distinguen por alinearse y ser serviles a la élite gobernante–, y que a través de estas se ejerce influencia o dominación sobre los demás. La segunda alude al sistema político, señalado que también existe una élite que se encuentra en la dirección del gobierno, como en las organizaciones que operan los asuntos públicos (Pareto. 1980: 64). La dominación es un término relevante en la construcción teórica de las elites de Pareto, ya que la define como una sencilla superestructura, reflejo o consecuencia de una diferenciación entre los hombres destacados dentro del grupo, lo que nos lleva a entender que la élite posee ciertas cualidades que hacen posible su dominio sobre los demás. La idea central en la teoría de la élite de Vilfredo Pareto, es que éstas circulan. Él sostiene que la circulación muestra que la pertenencia a la élite no es necesariamente hereditaria; se produce a través de una sustitución de la élite antigua por otra nueva. Cuando tiene lugar esta constante circulación de la élite, se mantiene más firmemente el equilibrio del sistema social. En este contexto la circulación de la élite se da al mismo tiempo que el cambio social, pues implica la circulación de las ideas.

Pareto fue un crítico de la democracia, pues la consideraba una meta irrealizable, pero aun así, como el mejor de los males posibles. Para Vilfredo Pareto, el dominio de una élite es siempre inevitable y, por lo tanto, la democracia es inalcanzable. El problema radica en lograr la mejor élite posible que, aunque Pareto nunca llegue a afirmarlo claramente, “no es sino la antigua aristocracia liberal” (Morán. 1993: 155). El auge y la decadencia de una élite son elementos estudiados por Pareto (1941: 99) considerando que:

“...éste fenómeno de las nuevas élites, que, por medio de un movimiento incesante de circulación, surge en las capas inferiores de la sociedad, ascienden a las capas superiores, se desarrollan allí y, después, entran en decadencia, son aniquiladas y desaparecen, es uno de los fenómenos principales de la historia, y es indispensable tenerlo en cuenta para comprender los grandes movimientos sociales” (Pareto; 1987:75).

Hay que hacer notar que la circulación de la élite trae consigo nuevas ideologías y liderazgos, permitiendo que éstas establezcan nuevas *fórmulas políticas* (en términos de Gaetano Mosca) para mantenerse en el poder. La teoría sobre la élite de Pareto resulta

relevante para la identificación de la élite gobernante en el sistema político mexicano, Dicho de otra manera, en las organizaciones que integran al Estado, existe un grupo de personas selectas que domina al resto de la organización. El gobierno de México se integra por tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de estos con sus propias funciones y fines dentro de su campo de acción. Para fines de este trabajo, se hará un corte local, retomando sólo al poder ejecutivo del gobierno del estado de Hidalgo.

Una tercera propuesta es la de Robert Michels<sup>47</sup>, discípulo de Gaetano Mosca. La Evolución y desarrollo de las democracias representativas requiere de estructuras organizacionales que permitan llevar a cabo la finalidad primordial de los Estados: garantizar el orden y buscar el bien común de su población. Garantizar este fin requiere de un conjunto de instituciones que representen los intereses de la población, por lo que los ciudadanos deben ceder el poder efectivo a los pocos que ocupan los cargos superiores de las organizaciones. Los partidos políticos tienen un papel central en el desarrollo de la democracia, porque son los entes encargados de establecer las bases generales para organizar y dirigir los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales. Por ello, es necesario conocer sobre sus orígenes, así como el papel que juegan y la importancia que tienen en el desarrollo democrático.

Robert Michels, sociólogo alemán, en *Los partidos políticos*, realizó el análisis de estos grupos, desde la perspectiva de la clase política, argumentando que, para conocer a fondo las acciones emprendidas por éstos, es necesario diferenciar a los líderes de los miembros de estos grupos y de la masa electoral, debido a que los primeros son en sí mismos parte de la élite del poder, quienes elaboran en función de sus propósitos y desarrollan intereses a fin de privilegiar su posición política, dejando de lado los intereses de los miembros de los partidos y lo que es peor, de los ciudadanos, lo que denomina “*ley de hierro de las oligarquías*” (Michels, 2003: 15). Estas aportaciones de Michels, dan un vuelco importante en el estudio de los partidos políticos, donde a mediados del siglo XX, éstos ya no privilegian las relaciones interiores con sus miembros de base, sino que la oligarquía se concentra en atraer al mayor número posible de electores. Por lo cual, esta élite debe descender a la arena

---

<sup>47</sup> “Robert Michels obtuvo notoriedad, entre otras causas, por motivo de su célebre “Ley de Hierro de la Oligarquía”, la cual refiere los procesos de burocratización de los partidos de masas, proceso que juzga inevitable. Estudió particularmente los mecanismos por los cuales los grandes partidos socialistas se burocratizaron, a merced de las tendencias por perfeccionar la división del trabajo en su seno, así como por lo que llamó el imperio de la necesidad técnica y práctica que brota del principio de organización.

electoral con rostro democrático, mostrándose cercana y concedora de las necesidades sociales, tratando de convencer al electorado de que éstas son las suyas también. De esta manera el aristócrata se ve obligado a conquistar la elección en virtud de un principio que no acepta. En cambio, reconoce que en una democracia, es el único medio que tiene para acceder al poder, disimula sus verdaderas intenciones y aúlla, como dice Michels, con los “lobos democráticos” para conquistar la mayoría electoral (Michels, 2003: 13-18). En este sentido Michels explica que en una democracia es inevitable la tendencia hacia una oligarquía que ostente el poder. En esos términos, concibe a la oligarquía, es decir, a los gobernantes, como una tendencia normal de “...todas las organizaciones importantes, ya que todas requieren de una especialización de las tareas, una distinción cada vez más inequívoca entre la masa y sus dirigentes” (Bolívar, 1999: 398).

También Michels aporta elementos importantes para el estudio de las organizaciones, por lo que si bien su estudio central se basa en la estructura organizacional de los partidos políticos, también su modelo puede ser aplicable a cualquier tipo de organizaciones que estén sólidamente construidas, entre ellas, las organizaciones del Estado, pues su estudio representa un análisis que permite la diferenciación de las jerarquías, así como las funciones. En este sentido, entre mayor sea la estructura organizacional y las atribuciones de esta, mayor será el número de personas que la integren. En contraste señala que en la medida que la estructura organizacional se amplíe, mayor será la pérdida de control de sus integrantes sobre sus dirigentes y de esta manera el poder se amplía en el interior de la organización (Guerrero, 2010: 47), por lo que se entiende que la administración es una fuente de poder –dando origen a la élite administrativa, tal como es aludida por Román (2000)– que tiende a concentrarse en quienes dirigen la organización.

Por ello, Michels sostiene que en la medida que una organización se logra desarrollar, no sólo se hacen más difíciles y complicadas las tareas de su administración, sino que también aumentan las responsabilidades y se especializan, hasta un grado que ya no es posible abarcarlas con una sola mirada, “...por lo que plantea que los gobernantes son la clase política organizada y el liderazgo juega una papel ineludible en toda forma de organización social” (Guerrero, 2010: 47), De igual forma, los gobernantes necesitan el liderazgo de la oligarquía organizada para que ésta los guíe y se ocupe de los asuntos públicos. En este

sentido el liderazgo es comprendido como la supremacía, el control o el dominio de la minoría organizada sobre la mayoría desorganizada:

“Se define por el hecho de monopolizar el conocimiento necesario para el mantenimiento de la organización. Existiría en la masa una necesidad de contar con líderes en los que apoyarse y reconocer su superioridad. De esta manera, el liderazgo no es algo impuesto, sino que es aceptado, lo que trae como consecuencia la dificultad del cambio”. (Keller, 1971: 81).

Ya hemos hablado de tres autores muy relevantes –Mosca, Pareto y Michels– que aluden a las élites políticas, empero, no hacen referencias a la élite burocráticas. La conceptualización y estudio de las élites político-administrativas lo realiza Laura Román Masedo (2000), que las define como políticas-administrativas en países democráticos occidentales (Francia, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá). Román (2000) lleva a cabo una serie de estudios que permiten el debate de la dicotomía entre la política y la administración, a través de la revisión de la teoría de diversos autores que señalan la división entre estas esferas públicas. En este sentido, se recurre a Max Weber como un instrumento de análisis que permite establecer la división entre política y administración pública, ya que el Weber señala en su burocracia de tipo ideal, que la burocracia es el grupo dentro de la organización administrativa que se basa en un sistema racional-legal como mecanismo para contrarrestar las acciones políticas que afecten a los intereses de la burocracia (Román, 2000; 12).

Al argumento de Weber podemos sumar planteamientos como el de Alfred Diamant (1989) que sostiene que el desarrollo del Estado de bienestar reafirmó la separación de los políticos y los burócratas, debido a la dominación de la planificación política de quienes tenían el conocimiento y el manejo de las organizaciones públicas, es decir los burócratas. Otros autores como Niskanen, Downs y Tullock, reconocen el papel central que juegan las burocracias en las tareas de gobierno. Abundando al respecto, Panebianco, realiza un estudio más detallado sobre el tema, señalando que existen dos corrientes teóricas: las que por un lado sostienen la separación entre burocracia y política y las que por el otro sostienen que no existe tal separación (Panebianco, en Román 2000).

Con relación a la primera corriente teórica, se establece la perspectiva dualista, la cual afirma que dentro de la política y de la administración existen dos élites que son subsistemas diferenciados dentro del sistema político, es decir, por una parte la burocracia tiene su propia

élite y la política también, por lo que son grupos diferentes que buscaran maximizar sus propios intereses. Con referencia al segundo enfoque, la política burocrática, Panebianco sostiene que política y burocracia no pueden considerarse dos grupos diferentes ya que la intervención de cada uno de estos grupos en la toma de decisiones está cada vez más alejada de principios y comportamientos sobre la separación entre ellos. Hay que hacer notar, que los papeles asignados al político y al funcionario han perdido su capacidad de explicar el comportamiento de una élite, por lo que se ha creado una fusión híbrida entre la élite política y la élite burocrática en donde existe una complicidad de intereses que impide esta separación (Panebianco 1992, en Román, 2000: 13-18). Cabe destacar que a partir de la segunda propuesta analítica de Panebianco, en este trabajo rescatamos la idea central de que existe una combinación entre las dos élites –la política y la administrativa–, en el gobierno de Hidalgo. Ambas mantienen comportamientos orientados a la complicidad de intereses y esto se refleja en las unidades administrativas como la UTED.

Laura Román, rescata de Panebianco la idea de que existe tanto una elite política como una elite burocrática, y sostiene que la separación entre la política y la administración dependerá del régimen de gobierno que tengan los Estados-Nación. Es decir, en un régimen parlamentario la diferenciación entre la élite será evidente, y no así en los sistemas presidenciales. En este estudio refiere al sistema parlamentario francés, en donde si existe una élite administrativa que se diferencia y que tiene una distancia con la élite política, ya que los puestos de los funcionarios de la administración pública no dependen del primer ministro, sino de las cámaras y del presidente de la nación. En este contexto, la élite burocrática representará un obstáculo para la dominación de la élite política sobre la Administración Pública. En el caso de los sistemas presidenciales, como el mexicano, la identificación de una elite burocrática es compleja. Las aportaciones de Pareto nos permiten tener un acercamiento a esta definición debido a la flexibilidad que él establece para la identificación de las élites de las diversas organizaciones, pues señala que existen élites gobernantes y no gobernantes, de lo cual se puede inferir que las organizaciones del gobierno forman parte de las élites gobernantes.

Empero, dentro de estas organizaciones gubernamentales también se puede señalar que existe una división de los grupos que las componen. Por una parte, se encuentran los titulares y directores de las dependencias de la administración pública y el resto de la

organización, que podríamos denominar la burocracia. Sin embargo, conforme a las argumentaciones de Román (2000) en el régimen de gobierno mexicano, debido a que los titulares de las dependencias de la Administración Pública son puestos por el ejecutivo federal o local, estos se subordinan a las decisiones del presidente o del gobernador –en nuestro caso–, en donde el funcionamiento de las organizaciones públicas trabajan y se organizan en función de las prioridades e intereses del ejecutivo y no son nombrados por el congreso como sucede en países como Francia, Inglaterra, Alemania, Canadá, entre otros.

Además, debemos cuestionar si los empleados o servidores públicos se pueden considerar burócratas. En palabras de Cabrero y Arellano (2011) el tamaño de las burocracias en los gobiernos municipales se explica en relación con la expansión de nuevas funciones y tareas que asume el Ayuntamiento. Sin embargo, la ausencia de un servicio civil de carrera, y la constante circulación de empleados o servidores públicos al término de cada administración municipal, son elementos que obstaculizan la formación y consolidación de cuadros administrativos capacitados y con conocimientos pragmáticos en la gestión, organización y administración del ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno. Por tal motivo, las élites políticas son las que establecen la dominación sobre la burocracia y delimitan el funcionamiento de éstas a los programas y políticas públicas. Pero investigaciones alternas al análisis de las élites burocráticas o administrativas, como las de S Roman (2000), muestran que en los gobiernos democráticos occidentales de Europa, son éstas las que suelen tener una mayor influencia sobre las élites políticas. Asimismo, la integración del cuerpo burocrático de las organizaciones públicas, está sujeta a la discrecionalidad de los funcionarios electos y designados para ubicarlos en los puestos estratégicos a personas provenientes del Partido gobernante en el poder, que en la mayoría de los casos no son personas que cumplan con el perfil del puesto, sino personas leales a los intereses de la elite política, y a los propios, lo que permite un mayor control sobre el aparato administrativo de las instituciones de la Administración Pública en los gobiernos federales y locales.

También se dan los casos en que los integrantes de la élite política circulan y se convierten en servidores públicos o en contra partida, algunos empleados públicos son designados en cargos de confianza por un funcionario público electo. Este movimiento es un elemento a considerar en subsiguientes investigaciones, permitiéndonos ubicar cuáles son los

niveles jerárquicos en la estructura organizacional de la plantilla laboral de las organizaciones gubernamentales que pueden ser identificados como burocráticos; así se puede reconocer a los funcionarios públicos que transitan de una postura a otra y el vínculo que mantienen con la élite política. En nuestra propuesta el elemento nodal es saber y conocer algunas de las formas de intervención de la élite político-administrativa en las condiciones de progreso o empobrecimiento en el gobierno de Hidalgo.

Cabe destacar que en la teoría planteada por Mosca sobre la clase política, en particular la clase gobernante, juega un papel predominante en el funcionamiento e integración de la Administración Pública, ya que cada uno de los grupos integrantes de la clase gobernante buscará incidir en las prácticas de gobierno que beneficien sus intereses, por lo que la composición y funcionamiento de las organizaciones públicas estará sujeta a los lineamientos que la élite política señala, a fin de cumplir con los intereses de la clase política. Para esta investigación la definición precisa de élite político-administrativa es la siguiente: el grupo de personas que ejercen el poder público e intervienen en la organización, gestión y administración de las organizaciones gubernamentales con el propósito de incidir en la construcción, reforma y/o modernización de las instituciones públicas para beneficiarse de éste e incrementar sus intereses.

Finalmente, en cuanto al funcionamiento las organizaciones administrativas, estas se irán renovando o modernizando en la medida que la élite político-administrativa lo crea conveniente, por una parte, cumpliendo con la consecución de sus interés y, por la otra, apoyando a la legitimación del gobierno, haciendo notar que este responde a las necesidades y demandas de la ciudadanía, aunque en realidad su interés primordial es la conservación del poder del Partido en el gobierno.

### 3.2 La modernización administrativa en las actividades gubernamentales: Una propuesta conceptual

Las estructuras de las organizaciones gubernamentales son diseñadas por la élite político-administrativa para cumplir con las funciones y tareas que el Estado-Nación asume conforme a los nuevos retos en materia social, educativa, salud, vivienda, empleo, etc. Sin embargo, el poder, el ingreso, los intereses personales y la ambición de la élite político-administrativa son los que mueven y condicionan las actividades de gestión y administración, lo cual se conlleva a diferentes niveles de avance, estancamiento o retroceso del desarrollo. Al incrementarse las funciones sustantivas –como en el caso del gobierno federal de la administración del Expresidente Vicente Fox Quezada, con las actividades de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública– del Estado y las unidades administrativas que integran las oficinas gubernamentales tienden a saturar su capacidad de gestión y administración en la atención de estas nuevas funciones y tareas. Una de las alternativas que la élite político-administrativa opta para realizar las actividades gubernamentales y con ello dar respuesta a las diversas problemáticas derivadas del crecimiento excesivo de las oficinas gubernamentales, trámites administrativos y de gestión altamente burocratizados, es la incorporación de elementos que modernicen, den estabilidad y capacidad de respuesta a las oficinas gubernamentales en los procesos de gestión y administración. Un dato que apoya lo señalado lo indica Pichardo:

“Es posible esperar, por tanto, que las medidas de modernización sugeridas, si se aplican con intensidad, habrá de generar instituciones alejadas del concepto tradicional y peyorativo de la burocracia; organizaciones más ligeras, con mínimas estructuras verticales, centradas en los ciudadanos, participativas, preocupadas por la calidad de los servicios que prestan y su costo; imbuidas en el espíritu de la ética pública; sobre todo, auxiliadas por el uso de la *informática*; es decir, por las nuevas técnicas de la comunicación y de la información” (Pichardo, 2004: 18).

Dicho de otra manera, los criterios de calidad, racionalización de los recursos financieros –emanados del erario público–, la simplificación administrativa, y la desregulación de las actividades, son elementos que deben estar insertos en las actividades cotidianas y rutinarias de las oficinas públicas. Bajo esta premisa, la élite político-administrativa hace más eficiente a la Administración Pública y legitiman las decisiones y acciones tomadas por ellas.

Un ejemplo reciente sobre modernización gubernamental lo realizó el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) con la implementación de la web2.0<sup>48</sup> –ciencia y tecnología– para la Consulta del Presupuesto Participativo<sup>49</sup>, realizada el domingo 11 de Noviembre del 2012<sup>50</sup>. Los consejeros electorales Gustavo Anzaldo Hernández y Claudia Zavala Pérez creen en la necesidad de incorporar “más mecanismos de participación para la emisión de opiniones, [a partir] del sistema tradicional de votación [con las Mesas Receptoras de Opinión] y la internet –a través de computadoras, telefonía celular [y las redes sociales en internet] –” (Reporte Índigo cinco días, 24 de Agosto de 2012: 22). Lo anterior, da una clara muestra de las iniciativas de la élite político-administrativa por incorporar la modernización administrativa en las actividades rutinarias de las organizaciones electorales. Sin embargo, las erogaciones emitidas para cubrir los gastos de implementación y operatividad de las acciones de modernización son elevadas. Cabe preguntarnos si los beneficios obtenidos de la modernización administrativa justifican un gasto elevado en las finanzas públicas –20,000,000.00 millones de pesos en el ejemplo antes referido– para su operatividad en las organizaciones gubernamentales o simplemente es una forma de comprobar gastos.

La pregunta que surge es ¿cómo conceptualizar y hacer medible la modernización administrativa en las actividades gubernamentales? y ¿cuál es su propósito? La respuesta de notable trayectoria, se encuentra en diversos trabajos de distintas disciplinas, como la Sociología, la Administración, la Ciencia Política, la Antropología. No es objetivo de nuestra investigación profundizar en cada una de estas posturas. Únicamente se presenta una visión panorámica del concepto de “modernización administrativa” haciendo énfasis en dos elementos: por un lado, el enfoque teórico a partir de la propuesta sociológica de Sole (1998) sobre la modernización administrativa y sus implicaciones en el desarrollo de la sociedad; y de la perspectiva de la reforma administrativa latinoamericana por medio de las aportaciones de Kliksberg (1984), Culebro (2008) y Moriconi (2011).

---

<sup>48</sup> Son recursos de la web que facilitan el intercambio de información con el usuario final.

<sup>49</sup> “Promover la participación ciudadana desde la comodidad de las casas de los ciudadanos del Distrito Federal (DF) forma parte de los objetivos estratégicos delimitados por las élites políticas del gobierno del D.F. para la consolidación de ésta. Sin embargo, el costo financiero del proyecto oscila entre los \$20,000,000.00 millones de pesos para cubrir los gastos de asesoría, mantenimiento, y operación del programa” (Villanueva, 2012: 25).

<sup>50</sup> “Desde hace dos años el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) implementaron por ley que los ciudadanos podrían elegir el destino del tres por ciento del presupuesto total de cada una de las 16 delegaciones políticas en las mejoras más urgentes. Y para eso se eligieron mil 815 Comités Vecinales que terminarán su encargo el año próximo” (Villanueva, 2012: 24).

Por otro, se realiza una revisión académica sobre la trayectoria de la modernización administrativa como tema de investigación, análisis y debate intelectual a través del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD), así como una exploración empírica en función de las prácticas de intervención de los gobiernos en este tema con los trabajos de Pardo (1990), (2000), (2010), Barragán (1999) y Rodríguez (2011) y las coincidencias y diferencias entre las élites –política, empresarial, académica y social– con el trabajo de Argüelles y López (1995); estos dos puntos –el teórico y el empírico– se revisarán a continuación.

### 3.2.1 La modernización desde un enfoque sociológico

La modernización implica, la formación de la población, esto es: proporcionar educación, dotar de infraestructura sanitaria, mejores comunicaciones, por mencionar algunos. Estos elementos, en sí mismos, van sumando de manera específica hacia la consecución de la educación, seguridad social, empleo, y seguridad pública a los gobernados. Empero, este enfoque de la modernización es de carácter sociológico, porque se busca que la población sea el objetivo de los procesos modernizadores, que a su vez, en conjunto generará beneficios para su propio desarrollo en el mediano y largo plazo. Esta perspectiva cae la propuesta teórica que Sole postula como modernización (1998). Uno de los acercamientos al estudio de la modernización social es el de Sole, la idea implícita de este concepto hace referencia a lo moderno y éste a su vez refiere un elemento reciente considerado contrario a lo clásico. Empero, la modernización no se circunscribe sólo a este significado, Sole menciona dos visiones dos visiones endógenas confrontadas –la concepción funcionalista<sup>51</sup> y la antropológica– y una exógena –la marxista–. La dimensión funcionalista la define:

“...de manera vaga y abstracta, como un proceso de transición entre Tradición y Modernidad. Tanto la tradición como la modernidad son términos muy abstractos<sup>52</sup> en sí mismos, e, igualmente abstractos son los factores que explican la transición de un estado (Tradicional) a otro (modernidad), como por ejemplo los procesos de diferenciación, integración, etc. [...] por lo tanto, el análisis de los funcionalistas resulta ser especulativo; toda vez que se limita a la comprensión y descripción del estado-final de la Modernidad” (Sole, 1998: 182).

---

<sup>51</sup> Es una corriente de pensamiento filosófico desarrollado como enfoque teórico por la sociología, su objetivo es estudiar y comprender como cada componente de la sociedad se articulan entre sí, integrando un todo y ejerciendo una determinada función dentro de la sociedad. Dentro de los principales representantes de esta escuela se encuentran pensadores como Durkheim, Parsons, Spencer, Merton, entre otros.

<sup>52</sup> Lo abstracto implica alguna cualidad con exclusión del sujeto.

En contraste, la visión antropológica “centra su interés en las sociedades tradicionales (primitivas, campesinas, folk, etc.), donde tiene lugar alguna forma de cambio social (y que eventualmente algunos antropólogos llaman modernización)” (Sole, 1998: 182). A diferencia de los funcionalistas su análisis se basa en orientaciones empíricas como resultado de la observación y los métodos deductivos. En suma, la idea de modernización se define como un resultado endógeno, Hay que hacer notar, la modernización es el resultado de factores internos (cultura, valores, organización). En cambio, la noción marxista, concibe a la modernidad a partir de las sociedades industrialmente más desarrolladas, o menos. Esto es, “cuando se refiere al proceso de transición que las sociedades tienen que seguir para llegar al tipo de sociedad abundante, hacia el socialismo” (Sole, 1998: 184), toda vez que la idea del desarrollo se vincula con la acumulación de capital y la industrialización.

La problemática de estas tres visiones –la funcionalista-antropológica y la marxista– sobre la modernización, como lo menciona Sole, se basan en el historicismo<sup>53</sup>. Por un lado, la primera analiza el cambio social o modernización a partir de un marco estático-comparativo-, mientras que la segunda no ha perdido su interés filosófico e histórico en el estudio del cambio social. Entonces, ¿cómo conceptualizar a la modernización?, ¿cuáles son los factores o elementos requeridos para construir un concepto operativo viable en los estudios de las ciencias sociales y específicamente en los procesos de modernización administrativa del aparato gubernamental definidos por la élite político-administrativa? La respuesta la encontramos en Sole, que introduce tres elementos modernizadores relacionados con la idea de *novedad y cambio*<sup>54</sup>, que consignamos a continuación:

1. La ciencia y tecnología: “es el abanico de descubrimientos de nuevo conocimiento científico y su aplicación a los asuntos prácticos del hombre en forma de tecnología” (Sole, 1998:189).
2. La intelligentsia: “grupo de individuos cuyas tareas comportan cierto grado de habilidad y formación intelectual. En este grupo social incluimos a los profesionales, técnicos, científicos, expertos en general [los funcionarios electos y designados, los burócratas podrían ser incluidos en esta definición en cuanto realizan tareas afines o complementarias a la intelligentsia]. Se componen de individuos que desarrollan una actividad primordialmente intelectual, así como por aquellos cuya actividad es total o parcialmente manual o técnica para la cual es necesario un cierto grado de formación, entrenamiento o educación intelectual” (Sole, 1998: 193).

---

<sup>53</sup> Tendencia intelectual a reducir la realidad humana a su historicidad o condición histórica.

<sup>54</sup> Los tres elementos mencionados por Solé (1998) se relacionan con la ciencia y tecnología –TIC’s o Gobierno Digital–, la intelligentsia –profesionalización– y la educación –política de transparencia y rendición de cuentas–

3. La educación: “es el mayor determinante del desarrollo de valores, actitudes y comportamiento que distinguen al hombre moderno del tradicional” (Inkeles y Holsinger, citados en Sole, 1998: 194).

A partir de estos tres elementos Sole define a la modernización como:

“...la incorporación de ciencia y tecnología a la vida social por la intelligentsia. No obstante, éste es limitado, toda vez que no se aportan los elementos para conocer la relación entre medios y fines en el proceso de modernización. Nos referimos al grado en que los objetivos propuestos por el gobierno, las élites nacionales, y otros grupos políticos en una sociedad en vías de modernización determinan la implementación de la ciencia y la tecnología [...] por parte de la intelligentsia”. (1998: 200).

La modernización implica novedad al incorporar soluciones y respuestas pragmáticas a las actividades, los procesos, las acciones rutinarias de las organizaciones, impulsadas por los profesionales que poseen el entrenamiento o educación para generar cambios. Dicho de otra manera, la modernización involucra que los gobiernos por medio de sus instituciones y organizaciones impulsan cambios a favor de la población para proporcionar educación, salud, vivienda, servicios de transporte, seguridad pública y social, que en suma, deberán inducir el desarrollo de los gobernados. Bajo esta premisa, el término modernización se encuentra enlazado con los estudios sociológicos europeos de Weber y Durkheim, quienes centraron el concepto en relación a la transformación de los patrones de la interacción social y cultural, ocasionados por el tránsito de la sociedad tradicional a la moderna. Para aclarar lo anterior, esta arista de la modernización, aunada a la propuesta de Sole, se relaciona con elementos de transición, de las sociedades tradicionales a las modernas, refiriéndose por ejemplo al cambio de la producción artesanal a la industrial. Sin embargo, el elemento de cambio se vincula con los procesos de modernización.

Lo más importante, para esta investigación, es el concepto de modernización desde la esfera sociológica de Sole que la define como “...el proceso de generar cambios en las estructuras tradicionales de una sociedad a partir de la incorporación de conocimiento científico y tecnológico por los profesionistas y su efecto sea perceptible en la población” (Sole, 1998: 195).

Conforme al objetivo de este capítulo y tomando como referencia las aportaciones de Sole, definimos en términos operativos a la modernización administrativa como: “una política gubernamental definida por quienes la imponen [élites políticas] y por quiénes la implementan [élite administrativa], su propósito es generar cambios en la gestión y

administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación [Profesionalización TIC's, Transparencia y Rendición de Cuentas] para lograr cambios en la gestión gubernamental siendo inteligible por la población” (Sole, 1998: 205).

La modernización administrativa es inducida por lo gobernates en los proyectos de reforma a las estructuras, los procesos y los marcos institucionales del aparato gubernamental. Por tal motivo, la reforma administrativa es un instrumento analítico que permite comprender las alineaciones de la política gubernamental en los procesos de modernización administrativa. Por tal motivo, en el siguiente apartado se mencionará de manera general en qué consisten las reformas administrativas y cuáles son la tendencias para su análisis e interpretación. Esto es, estudiar las motivaciones que impulsan a las elites políticas, que imponen la forma en que la modernización administrativa será implementada por los funcionarios públicos e incorporados a la sociedad.

### 3.2.2 La reforma administrativa: Herramienta para el cambio y ajuste en el proceso de modernización

Antes de iniciar con un debate sobre la idea de “reforma administrativa” es necesario definir las nociones de *Reforma y Administración Pública*. Una de las maneras para aproximarnos al concepto de *Reforma* es diferenciándolo del concepto de revolución. La reforma se puede diferenciar en términos de la velocidad, alcance y dirección del cambio de los sistemas políticos y sociales. Mientras que una revolución implica un cambio más rápido, completo y violento en todos los componentes del sistema. Es decir, en las reformas las modificaciones son de alcance limitado y cambios moderados en la política gubernamental y en las instituciones, pero no todos los cambios moderados son reformas ya que en algunos casos es adecuado llamarlos “consolidaciones”. Por tanto, “revolución” significa cambio total, interés en todos los cambios de forma violenta. En contraste, la “reforma” es el cambio gradual, más selectivo en cuestión de prioridades. Por lo que el concepto de reforma diferenciado del de revolución nos permite aproximarnos más al concepto de reforma administrativa para un mejor entendimiento de este tema. La reforma es el cambio que en términos de velocidad,

alcances y dirección se va implementando de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman el Estado-Nación.

El concepto de Administración Pública se utiliza para describir las funciones, tareas y actividades definidas por el Estado, y las personas designadas para realizar estas gestiones son denominadas como funcionarios profesionales. Esto es, para comprender este término recordemos que la “...administración es la capacidad de coordinar muchas y frecuentemente conflictivas, energías sociales en un solo organismo de modo que puedan operar como unidad.” (Brooks, 1913; citado por Guerrero, 2010: 50).

El siguiente punto es definir en qué consiste la reforma administrativa, a partir de los recursos ontológicos, epistemológicos y metodológicos exportados desde la academia, para su análisis en países latinoamericanos como México. No es propósito de este trabajo, realizar una revisión exhaustiva y minuciosa sobre la construcción del estado actual del conocimiento que se tiene sobre la reforma administrativa; sólo nos limitaremos a tener una visión actual de los debates académicos en torno a este tema, con la finalidad de conceptualizar que se entenderá por reforma administrativa en esta investigación. Por ejemplo:

“Las reformas en el sector público han sido, generalmente influidas por la manera en la cual los gobiernos les dan un sentido a su propia historia y, sobre todo, por el significado que representan los esfuerzos anteriores de modernización” (Olsen y Peters, 1996; March y Olsen, 1983; citado en Culebro; 2008: 93). Ésta “fue considerada como un marco para adaptar la administración pública federal a los objetivos y fines diseñados [por las élites políticas]” (Culebro, 2008: 103).

Kliksberg incorpora la noción de capacidad administrativa al concepto de reforma en la Administración Pública. En palabras del autor “La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativas existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público” (1984: 22). Hay que hacer notar, la capacidad administrativa se traduce en la facultad de los gobernantes en obtener los resultados deseados, por ejemplo lograr cambios administrativos que se traduzcan en cambios sociales y éstos en desarrollo. Pero, ¿cómo lograr una relación proporcional entre reforma, modernización administrativa y desarrollo – social–? Una alternativa la esboza Kliksberg con el desarrollo administrativo –para efectos de esta investigación, éste se traduce en modernización administrativa–: “...la obtención de

desarrollo administrativo requiere de modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones, correlaciones de poder” (1984: 29). Abundando al respecto, Culebro precisa que “el propósito inicial de muchas transformaciones en México ha consistido en construir un conjunto de cambios en el pensamiento y una forma de actuar de los funcionarios a través de una experiencia de modernización” (Sabatier y Jenkins, 1991; citado en Culebro, 2008: 23).

Las propuestas de investigación para estudiar el tema de las reformas administrativas, incluyen posturas como las de Kliksberg (1984) y Culebro (2008). Sin embargo, también se cuentan con orientaciones para conocer por qué fallan las reformas administrativas en países latinoamericanos; en palabras de Moriconi: “Puede afirmarse que la preocupación por las reformas administrativas acompañó los procesos de transición a la democracia desde un primer momento en América Latina<sup>55</sup>, puesto que era evidente para los líderes democráticos la necesidad de mejorar los resultados del gobierno” (Moriconi, 2011: 19). La hipótesis de este tipo de trabajos argumenta que la ausencia de la retórica política y la incorporación de los discursos reformistas a los discursos públicos se convierten en una pieza estratégica para la legitimación política de las instituciones de los gobiernos.

En cambio, otro tipo de análisis se inclina por retomar la importancia en estudiar las reformas institucionales: “...los países latinoamericanos deben incrementar significativamente la capacidad de las instituciones públicas para alcanzar el objetivo para el cual han sido creadas con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad y tornarse más competitivos” (Graham, 1999: 1). El estudio de Graham, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), refiere que en los últimos cinco años las reformas de segunda generación o institucionales, tienen trascendencia en los países de Iberoamérica, principalmente por reconocer que éstas se orientan a elevar el desempeño de los gobiernos, buscar un uso racional de los recursos públicos, mejorar la eficiencia económica, y contribuir a la protección de la población vulnerable en periodos de desaceleración.

---

<sup>55</sup> La investigación de Moriconi (2011) se basa en el estudio de tres países sudamericanos: Argentina, Uruguay y Chile; es importante destacar que bajo la lógica del autor los países del cono sur del continente Americano son los gobiernos que en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI pasan por un proceso de transición de Estados totalitarios a Estados democráticos. En contraste, México no entra en esta tesitura, pero el cambio de un partido hegemónico en el poder y seudo apertura democrática podría tomarse como proceso de transición.

Por lo consiguiente, la noción de reforma administrativa que deseamos incorporar en esta investigación es *el conjunto de propuestas impulsadas por la élite política e implementada por la élite burocrática o managers*<sup>56</sup>, cuyo objetivo es producir cambios y mejorar los resultados de la gestión y administración en las instituciones gubernamentales, por medio de la modernización de las estructuras tradicionales, que se obtiene incorporando conocimiento científico –profesionalización de los servidores públicos– y técnico –incorporación de las TIC’s– en las oficinas gubernamentales.

Derivado de lo antes referido, en este trabajo procuramos describir la reforma administrativa de la Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU) incorporada en la administración del gobernador del estado de Hidalgo Lic. Francisco Olvera Ruíz –élite política–, precisando que ésta tiene implicaciones directa en el desempeño de los funcionarios públicos en las tareas ejercidas. La idea central de la investigación refiere que un eficiente desempeño en la función pública tiene efectos en el desarrollo o prosperidad de los gobiernos –se reduce la pobreza, se incrementa la cobertura de la seguridad social y el acceso a los servicios públicos básicos–. Adicionalmente, tomamos como objeto de estudio a la UTEG creada a partir de esta reforma, para buscar elementos empíricos que nos permitan detectar el papel de la élite administrativa en la generación de quehacer gubernamental.

Otra forma de estudiar a la modernización es a partir de revisar la trayectoria de la modernización administrativa en las investigaciones científicas y trabajos académicos; así como el conocer los procesos administrativos y técnicos incorporados por los gobiernos. También, el identificar las posturas ideológicas de las élites en este tema. Estos tres puntos se revisarán a continuación.

### 3.2.3 La perspectiva CLAD sobre la modernización administrativa

Los foros, los seminarios, los congresos, las mesas de debates y las reuniones académicas son el crisol donde se funden las posturas críticas, las propuestas, los casos de éxito, los resultados alcanzados, del proceso de modernización administrativa impulsado por los

---

<sup>56</sup> Son los funcionarios públicos o “managers”, al ser designados por ésta en los puestos directivos de la Administración Pública, Es decir, son la parte operativa o técnica, los responsables de implementar las decisiones políticas como la modernización administrativa en sus respectivos cargos En palabras de Rosanvallon (2009: 85) los funcionarios públicos son “nombrados por la instancia electa y reclutados sobre la base de sus supuestas competencias profesionales.”

Estados-Nación en América Latina. Un ejemplo de estos ejercicios realizados desde la academia lo constituye el CLAD<sup>57</sup>. Las áreas temáticas que integra la miscelánea, de los XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, evidencia el interés sobre los tópicos de la modernización del Estado y las reformas llamada de primera y segunda generación, con ponencias muy diversas,<sup>58</sup> como se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13: Principales temáticas relacionadas con la modernización administrativa y reforma presentadas en los XVIII Congresos Internacionales del CLAD

Congreso	Lugar	Áreas temáticas	Organismos Internacionales participantes
<b>I Congreso</b>	Río de Janeiro, Brasil, 1996	Descentralización y gestión local, Modernización de la gestión pública, Profesionalización de la función pública, Reforma del Estado.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
<b>II Congreso</b>	Isla Margarita Venezuela, 1997	Formación de Recursos Humanos y Desarrollo Gerencial Reforma del Estado Reforma Institucional	BID, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas NU (DESA). Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Corporación Andina de Fomento (CAF). Banco Mundial (BM).
<b>III Congreso</b>	Madrid, España, 1998	Perspectivas en la Formación y Desarrollo de Gerentes y Funcionarios, Gobernabilidad y Reforma Política, Evaluación de los Resultados del Nuevo Gerenciamiento Público, Participación de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos, Reformas de Segunda Generación.	BID, NU (DESA), AECI, CAF, BM, Instituto Nacional de Administración Pública (MAP/INAP). Pan American Health Organization (OPS).
<b>IV Congreso</b>	México, D.F., 1999	Perspectivas globales de la reforma del Estado, Gobernabilidad democrática y modernización institucional, Modernización de la gestión pública: las nuevas direcciones de la reforma administrativa, Capacitación de servidores públicos para un Estado en transformación, Investigación y enseñanza de postgrado en gestión y políticas públicas, Perspectivas de la lucha contra la corrupción.	BID, NU (DESA), AECI, CAF, BM, OPS, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
<b>V Congreso</b>	Santo Domingo, República Dominicana, 2000.	Nuevas fronteras de la reforma del Estado, Dimensiones jurídicas de la reforma del Estado, Construyendo ciudadanía y promoviendo la participación social: nuevos horizontes de gobernabilidad Enfrentando la corrupción, Nuevos paradigmas en la formación de recursos humanos al servicio del Estado, Tendencia de cambio en los sistemas de servicio civil y carrera administrativa.	BID, NU (DESA), AECI, CAF, BM, OPS, FIIAP, CEPAL.

<sup>57</sup> El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972, bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

<sup>58</sup> Las temáticas son las siguientes: la Descentralización y Gestión Local, la Modernización de la Gestión Pública, la Profesionalización de la Función Pública, la Reforma del Estado, la Gestión Pública, la Reforma Institucional, la Gobernabilidad, la Evaluación de los Resultados del Nuevo Gerenciamiento Público, la Gobernabilidad Democrática y Modernización Institucional, la Modernización de la Gestión Pública, las Nuevas Direcciones de la Reforma Administrativa, la Transparencia y Rendición de Cuentas, la Inclusión de las TIC`s en las actividades gubernamentales, entre otras.

<b>VI Congreso</b>	Buenos Aires, Argentina, 2001.	Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente, Retomar la agenda del desarrollo, La gobernanza en la Era de la Información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo? y La cuestión de la ciudadanía en el marco de las uniones políticas supraestatales: el caso europeo.	UN (DESA), CAF, OPS, CEPAL, MAP/INAP, Centro Cultural San Martín Buenos Aires Ciudad (CCGSM), JGM-SME.
<b>VII Congreso</b>	Lisboa, Portugal, 2002	"Hybridity as an Administrative Strategy: Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy", "National States and Global Governance" y "Reforma del Estado y desconfianza política".	CAF, CEPAL, NU (DESA), BID, MAP/INAP, MRE-AP.
<b>VIII Congreso</b>	Panamá, 2003	"El fortalecimiento institucional: clave para el desarrollo regional", "The Burden on Our Backs: Corruption in Latin America" y "The Capacity to Govern: Creating Stability and Change"	MAP/INAP, CAF, CEPAL, NU (DESA), BID, MEF.
<b>IX Congreso</b>	Madrid, España, 2004	"Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", "Shopping for Management Reforms? How to be an Intelligent Consumer", "¿Podemos reformar la administración pública?"	MAP/INAP, BID, BM, CAF, FIIAP, NU (DESA), OPS.
<b>X Congreso</b>	Santiago, Chile, 2005	"Does Democracy Strengthen or Weaken the State?", "What Makes a Good Society?", "Creating Public Value through Cross Sector Partnerships"	BID, BM, CAF, MAP/INAP, NU (DESA), OPS.
<b>XI Congreso</b>	Ciudad de Guatemala, 2006	Innovaciones jurídicas para la reforma del Estado y de la Administración Pública, Profesionalización de la función pública, Estado y gobernabilidad democrática.	BID, BM, CAF, MAP/INAP, NU (DESA).
<b>XII Congreso</b>	Santo Domingo, República Dominicana, 2007.	Sociedad de la información y gobierno electrónico, Ética y transparencia en la gestión pública, Redes académicas: formación y capacitación para la profesionalización de la función pública, Profesionalización de los niveles directivos de la administración pública.	BID, BM, CAF, MAP/INAP, NU (DESA), Organización de Estados Americanos (OEA).
<b>XIII Congreso</b>	Buenos Aires, Argentina, 2008.	Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia, Empleo público y profesionalización de la función pública para la promoción del desarrollo, Los desafíos del gobierno electrónico para universalizar la ciudadanía digital.	BID, CAF, NU (DESA), Secretaría de Estado de Administración Pública (SEAP) de la República Dominicana, BM, MAP/INAP, FIIAP, OEA y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
<b>XIV Congreso</b>	Salvador de Bahía, Brasil, 2009.	En búsqueda de la excelencia en la administración pública mediante la gestión de la calidad y de una gestión para resultados de desarrollo, Hacia el mérito profesional y la flexibilidad de gestión en los sistemas de función pública/servicio civil, Una formación de directivos y funcionarios públicos que persiga el éxito de la acción de gobierno, Gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo.	BID, Consejo Nacional de Secretarios de Estado de Administración (CONSAD), Brasil, OEA, SEAP, BM, CAF, NU (DESA), PNUD y SEGIB.
<b>XV Congreso</b>	Santo Domingo, República Dominicana, 2010	La profesionalización de la función pública / servicio civil para fortalecer la capacidad del gobierno democrático en Iberoamérica. Cómo fortalecer el Alto Gobierno para mejorar el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas, La participación protagónica de la ciudadanía en el tránsito hacia un gobierno más democrático en Iberoamérica.	Presidencia de la República Dominicana, Ministerio de Administración Pública (MAP) de República Dominicana, CAF, Gobierno de la República Argentina, Gobierno de la República Federativa de Brasil, Gobierno de España, OEA, PNUD y SEGIB.
<b>XVI Congreso</b>	Asunción, Paraguay, 2011	La capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica, Experiencias iberoamericanas de relaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas: trámites y servicios públicos en línea, Los medios e instrumentos de los ciudadanos para participar individual y colectivamente en el proceso de formación de las políticas públicas.	Secretaría de la Función Pública (SFP) de Paraguay, CAF, Gobierno de la República Argentina, OEA y SEGIB.
<b>XVII Congreso</b>	Cartagena de Indias, Colombia, 2012.	Profesionalización de la Función Pública para fortalecer la capacidad de gestión del Estado, Una Administración Pública inclusiva, no discriminatoria y participativa y Transparencia y rendición de cuentas para la implantación del buen gobierno y de la ética pública.	BID, Gobierno de la República Federativa de Brasil, CAF, NU (DESA) y SEGIB.
<b>XVIII Congreso</b>	Montevideo, Uruguay, 2013	Profesionalización de la Función Pública para fortalecer la capacidad de gestión del Estado, Una Administración Pública inclusiva, no discriminatoria y participativa, El Gobierno Abierto como impulsor de la transparencia, la ética y la creación de valor público.	BID, BM, Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), OEA, PNUD, SEGIB, Regional Centers for Learning on Evaluation and Results.

Fuente: Elaboración propia a partir de los congresos del CLAD.

Las áreas temáticas y los paneles de análisis que conforman los 18 congresos del CLAD, demuestran la transcendencia en incorporar a las agendas de trabajo tres tópicos importantes: i) la *Reforma del Estado* –reforma política, reforma de segunda generación, nuevas fronteras de la reforma del Estado, nuevas direcciones en la reforma administrativa,

reformas del Estado y desconfianza política, ¿podemos reformar la administración pública?, estrategias y reformas político-institucionales–; ii) la *Modernización administrativa* – relacionada principalmente con la Gestión Pública, los procesos de administración y gestión, la Institucional–; iii) la *Profesionalización* –redes académicas: formación y capacitación para la profesionalización de la Función Pública, perspectivas en la formación de gerentes y funcionarios, nuevos paradigmas en la formación de recursos humanos al servicios del Estado, tendencias de cambio en los sistemas de servicio civil y carrera administrativa, profesionalización de los niveles directivos de la administración pública, hacia el mérito profesional–<sup>59</sup>. La finalidad de esta revisión es tener una visión general sobre la relevancia de estos temas en la organización y definición de las áreas temáticas, los paneles de análisis y las conferencias magistrales dictadas en dicho evento. Un dato a destacar son los pocos estudios vinculados a los gobiernos locales. Vale la pena decir que ésta tendencia es semejante a la revista de GPP del CIDE.

La modernización administrativa de los gobiernos de Iberoamérica es revisada ampliamente. Sin embargo, en palabras de Pichardo “la aplicación de los principios, prácticas y recomendaciones [debatidas en los congresos y seminarios] debería permitir el arribo a una era de franca mejoría en la conducción y operación de los gobiernos y sus resultados en términos de bienestar para los ciudadanos” (Pichardo, 2010: 214). Así, a pesar de los “esfuerzos” realizados por la academia en el análisis de los procesos de modernización incorporados por los gobiernos iberoamericanos, la intervención gubernamental en este tema no es palpable en beneficios directos de la población que gobierna. Una de las razones de lo antes mencionado lo constituye la forma que la élite política-administrativa dirige las

---

<sup>59</sup> En este trabajo sólo se hace alusión a estos tres temas, siendo que éstos son elementos medulares en la investigación. Sin embargo, existen otros ejes como la gobernabilidad democrática, el gobierno electrónico, la transparencia, la rendición de cuentas, la ética profesional, entre otros. Destaca la presencia en estos eventos de las organizaciones supranacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) entre otros. En los últimos cuatro congresos se incorporan de forma permanente la representación de los gobiernos de España, Argentina, Brasil, República Dominicana, y también de un organismo como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Existe un reconocimiento tanto de las organizaciones e instituciones internacionales como de los gobiernos de los Estados-Nación de Iberoamérica, por establecer un espacio de reflexión sobre temas relacionados con la modernización administrativa y la reforma administrativa, en la cual se incluyan propuestas epistemológicas, ontológicas, teóricas y metodológicas en el estudio, análisis y evaluación de la realidad gubernamental en el siglo XXI. No es propósito de esta investigación profundizar en los alcances y limitaciones del CLAD.

organizaciones gubernamentales para cumplir con interés particulares sobre los comunes. Su interés se relaciona con incrementar los niveles de legitimidad del gobierno que dirigen, en relación con la ciudadanía dominada por medio de las organizaciones gubernamentales.

Otra forma de estudiar a la modernización es revisar los procesos administrativos y técnicos incorporados por los gobiernos como el presentado por Pardo (2010), En el siguiente apartado se revisa este segundo punto.

### 3.2.4 Los procesos de modernización del aparato administrativo en México

La modernización administrativa se relaciona al proceso de cambio en las estructuras organizacionales en los gobiernos, esta cuenta con una variedad de propuestas para el estudio y análisis de esta faceta de la modernización del aparato gubernamental. En esta investigación se opta por incorporar las aportaciones María del Carmen Pardo (1990), (2000) y (2010); por tener una visión más compleja de los procesos modernizadores en las estructuras tradicionales del gobierno. A diferencia de otros investigadores ella realiza tres conceptualizaciones sobre este tema: La modernización, la modernización política y la modernización administrativa. En palabras de la autora la modernización es:

“...identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc.” A su vez distingue dos sub categorías de ésta: la política “da lugar a que nuevos grupos sociales participen en el terreno político. Esta participación ampliada puede acentuar el control del gobierno sobre el pueblo –como en los estados totalitarios–, o bien del pueblo sobre el gobierno, como en algunos estados democráticos” y la administrativa, “se define como la adecuación y el ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesaria. Por ello el estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental” Pardo (2000: 16-17-19).

A partir de esta clasificación, Pardo identifica tres corrientes en los procesos de intervención para mantener moderno el aparato gubernamental del gobierno federal<sup>60</sup>:

*“Primera etapa (1940-1960) La industrialización como requisito fundamental para acceder a la modernización del país el desarrollo económico y la estabilidad política son los dos grandes objetivos. Segunda faceta (1960-1980) La modernización administrativa, instrumento para fortalecer el desarrollo. Está queda ligada al acuerdo en el que determinados tipos de relaciones económicas favorecen al Estado para convertirlo en su organizador.*

---

<sup>60</sup> En la revisión documental, no estén investigaciones enfocadas a los procesos de modernización administrativa en los gobiernos subnacionales (gobiernos estatales y el ayuntamiento). Pardo centra su análisis en la esfera del gobierno de la federación.

*Tercera tendencia (1980-1990) Una vez más modernización administrativa para el desarrollo*, la modernización administrativa se vio subordinada a los imperativos del desarrollo, se le ha transformado hasta llegar a confundir con procesos de simplificación, identificándosele –sobre todo– con recortes, congelamientos, cancelaciones de plazas, y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos sino a los problemas derivados de las crisis económicas.” (Pardo, 1990: 209).

A primera vista, la modernización administrativa se incorpora en el aparato gubernamental mexicano a principios de la década de los años cuarenta, como sinónimo del desarrollo económico, y esta tendencia prevalece a lo largo de cincuenta años; esto es, lo que ocurre y paulatinamente se incorpora lo social, de hecho el concepto que muestra el rumbo de la modernización es el de desarrollo que, además se va ajustando para responder a los cambios que se viven en la vida política y económica del país.

La idea central es, la federación incorpora la modernización administrativa como una herramienta para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y omite el desarrollo social de la población que gobierna<sup>61</sup>. Tenemos entonces, un panorama general de la modernización que viene desde la década de los cincuenta en México. Sin embargo, existen trabajos complementarios a partir un ejercicio empírico para conocer los enfoques de las élites relativo al tema de la modernización administrativa. Argüelles y López (1995) realizan este ejercicio. Lo que nos permitirá saber, en parte, sus orientaciones

### 3.2.5 Coincidencias y diferencias en los procesos de modernización administrativa

Argüelles y López (1995)<sup>62</sup> abordan por medio de un trabajo empírico los temas que implican los retos de la administración pública, burocracia, corrupción, confianza en las instituciones, mejoras en la operatividad de programas gubernamentales, federalismo, por mencionar algunos. Para los propósitos de nuestro planteamiento, realizamos un trabajo hermenéutico sobre las respuestas de las preguntas 07<sup>63</sup> y 16<sup>64</sup>, optamos por estas dos preguntas porque se

---

<sup>61</sup> Conforme a lo mencionado en párrafos anteriores, la dimensión sociológica de la modernización implica un cambio en las instituciones gubernamentales en materia de salud, educación, empleo, seguridad social y pública, entre otros; esto en beneficio de la población gobernada.

<sup>62</sup> La orientación de las preguntas realizadas por Argüelles y López refieren a la administración del presidente de la república Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>63</sup> La pregunta dice: ¿Cuáles son en su opinión los principales retos que enfrenta la administración pública durante el próximo gobierno?

<sup>64</sup> La pregunta dice: Si usted piensa que se deben de llevar a cabo cambios para una modernización administrativa, ¿qué recomendaciones propondría para efectuar estos cambios?

relacionan con nuestros temas de estudio: *Retos de la Administración Pública*, y *la Modernización de la Administración Pública*<sup>65</sup>.

Argüelles y López (1995) realizan entrevistas a cuatro élites<sup>66</sup>: la académica, la política, la empresarial<sup>67</sup> y la sociedad civil, presentaremos la interpretación que realizamos en función a las respuestas emitidas por cada una en la pregunta 07.

*Académicos*: al comparar sus declaraciones con las vertidas por sus homólogos en los congresos del CLAD, existen coincidencias, cuando indican que el Estado-Nación debe cambiar las estructuras tradicionales de sus organizaciones, marcos institucionales y sus procesos de gestión y de administración, basadas en criterios burocráticos, con el propósito de cumplir con las funciones sociales y promover el desarrollo. Empero, la realidad de las organizaciones gubernamentales dista de estas propuestas.

Los conflictos intergubernamentales e intersecretariales –entre las funciones y atribuciones de cada Secretaría de Estado–, la asignación de recursos financieros, así como el acceso al poder, al prestigio y al ingreso por parte de las élites político-administrativas, son factores que condicionan la operatividad de la modernización,

*Políticos*: los funcionarios públicos entrevistados reflejan en sus comentarios que la estructura organizacional y administrativa del gobierno federal requiere de acciones que impulsen procesos de descentralización, desregulación y simplificación, vinculados al otorgamiento de servicios públicos de calidad a la población, para mejorar la legitimidad de las acciones y decisiones realizadas. Vale la pena decir, existe un reconocimiento por realizar cambios a la estructura tradicional del gobierno, pero estos deben enfocarse en aumentar la legitimidad, contrario a la lógica planteada por la élite académica —la cual compartimos—,

---

<sup>65</sup> El documento hace referencia del gobierno de la república encabezado por el Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000).

<sup>66</sup> El término de élite descrita en este capítulo, sólo hace referencia al político-administrativo que gobierna, en el trabajo de Argüelles y López (1995), se amplía el término a los sectores académico, empresarial y sociedad civil organizada.

<sup>67</sup> La élite empresarial, mantiene un rol importante en la definición de las agendas institucionales del Estado-Nación, las organizaciones empresariales como la cámara de comercio y asociaciones representan un contrapeso en el sistema político y gubernamental en México. Dicho de otra manera, la aprobación de nuevos impuestos – como el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)– o la ampliación de los actuales –como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto Sobre la Renta (ISR)– por el congreso tiene el propósito en primera instancia de incrementar la recaudación. El trasfondo se localiza en el traslado de una considerable parte de la carga impositiva a los contribuyentes. Así, el sector empresarial ejerce su influencia política con la élite político-administrativa por medio de acuerdos o convenios no formales para disminuir el pago de impuestos al gobierno federal.

donde la modernización en la administración representa un cambio en las prácticas cotidianas y rutinarias en las oficinas gubernamentales, que impulse la construcción de acciones, planes, programas, y proyectos necesarios para el desarrollo de la población.

*Empresarios:* proponen hacer un uso racional de las finanzas públicas y del gasto público, ambos destinados a cubrir las principales necesidades sociales en educación, salud, vivienda, seguridad pública, empleo; y fomentar la modernización económica y política. Estas posiciones se encuadran en la dimensión sociológica de la modernización. El punto nodal en ella es atender y resolver la mayor parte de las necesidades sociales de la ciudadanía. Empero, las cámaras de comercio y asociaciones empresariales ponen énfasis en el crecimiento y desarrollo de la economía para lograr la modernización.

*Sociedad civil organizada:* se deben de realizar adaptaciones, cambios y ajustes a los sistemas, esquemas y procesos de gestión y administración en las estructuras tradicionales del gobierno. Sin embargo, a diferencia de la élite empresarial, donde el eje rector para obtener la modernización administrativa es a partir del crecimiento y el desarrollo económico, la racionalidad y el uso óptimo de las finanzas públicas; esta propuesta enfatiza la formación y capacitación de los cuadros administrativos. La idea central es, incorporar conocimiento técnico, especializado y pragmático en las actividades rutinarias y cotidianas de los funcionarios de mandos medios en las organizaciones y unidades administrativas del aparato gubernamental, con lo que se busca un impacto directo en la población.

En los párrafos anteriores vimos, en general, las posiciones de las cuatro élites sobre el ámbito económico-social y los desafíos de la administración pública, señalando a la modernización administrativa como el reto que debe afrontarse en este siglo XXI, y conforme a esta idea, cuáles son las sugerencias para lograrla.

Recurrimos al trabajo de Argüelles y López, nuevamente, para mostrar en forma sintética las posiciones que toma en relación a la pregunta 16:

*Académicos:* Las opiniones convergen hacia una serie de acciones, actividades, estrategias, lineamientos, o pautas orientadas a la construcción de organizaciones innovadoras, flexibles, capaces de reducir sus gastos de operación en la atención a las necesidades sociales. Sin embargo, algunos de ellos matizan elementos que debe priorizar la élite político-administrativa para lograr la consecución de las estructuras gubernamentales

modernas, como el realizar diagnósticos sobre las ineficiencias en los procesos de gestión y administración de las instituciones públicas, o diseñar e incorporar conocimiento pragmático.

Una propuesta integradora es concebir a la Administración Pública como una unidad, ya que al cambiar, ajustar, o adecuar uno de los elementos que la integran, se tendrá un efecto directo en los demás. El diálogo entre los académicos se orienta a realizar cambios, ajustes o adecuaciones al aparato gubernamental, para contar con organizaciones más funcionales, que ejerzan una cuantía menor de recursos presupuestales. Esto, será percibido positivamente por la población. En palabras de Cabrero:

“...las organizaciones no cambian por propuestas ajenas a la realidad interna y a los agentes, sino que los procesos de cambio se generan por aproximaciones sucesivas en procesos de mutuo ajuste entre los que recomiendan las soluciones [élite política] y los que las implementarán [élite administrativa]” (Cabrero, citado por Argüelles y López, 1995: 134).

*Políticos:* sus opiniones se dirigen hacia la construcción y/o adaptación de instituciones modernas que brinden a la sociedad servicios eficientes y de calidad, supervisar y monitorear las oficinas gubernamentales en atención al público, contar con sistemas de información modernos que permita interactuar con la ciudadanía y que ésta pueda realizar trámites y servicios en línea. Como se ha dicho, la modernización para los funcionarios públicos es sinónimo de legitimación con la ciudadanía y esto les permite dar continuidad en sus proyectos sin merma en sus intereses personales.

Otro factor a destacar es la insistencia en tener una política administrativa de la capacitación, formación, supervisión y control de la carrera administrativa de los empleados públicos. Con base en las opiniones de esta élite, la modernización administrativa es un instrumento que incorpora la élite político-administrativa para alcanzar la legitimidad. Esto es, un fin y no un medio para impulsar el desarrollo. Por tal motivo, consideramos que el progreso o empobrecimiento de los gobiernos es directamente proporcional a los intereses de la élite político-administrativa gobernante.

*Empresarios:* exhortan a la élite político-administrativa a la construcción de una política gubernamental que invierta en la formación y capacitación de los recursos humanos al servicio del Estado-Nación, a través del Servicio Civil de Carrera (SCC) en la administración pública centralizada –dirigido en primera instancia a los integrantes de las Secretarías de Estado, personal de base, mandos medios y superiores–.

Se puede decir que la propuesta es tendenciosa, porque el trasfondo del SCC tiene como finalidad contar con empleados públicos capaces de incorporar técnicas modernas de gestión y administración, uso cotidiano de la informática en las actividades rutinarias de las oficinas gubernamentales, y que sean tendientes a mejorar la competitividad económica del país. Dicho de otra manera, los integrantes de las asociaciones empresariales y cámaras de comercio buscan influir a la élite política-administrativa para diagnosticar, evaluar y rediseñar la modernización administrativa, entendida esta como instrumento para la competitividad del modelo neoliberal impulsado por el gobierno de las administraciones anteriores de la República. Se mantiene la postura de considerar la competitividad económica como sinónimo de un gobierno federal moderno.

*Sociedad civil organizada:* mantienen su postura en la dimensión social de la modernización. Se exhorta en rediseñar la política administrativa en función del contexto de la realidad social nacional y no dejarse llevar por tendencias internacionales basadas en otras necesidades, tanto económicas como políticas.

Así, los cuatro actores coinciden en la necesidad de contar con un SCC, pero con diferentes matices. A los funcionarios públicos les interesa aumentar la legitimidad en las decisiones políticas, a la élite empresarial se ocupa por mejorar la competitividad económica a través de la modernización. Sin embargo, la opinión del sector académico y la de las ONG's respaldan la propuesta de fomentar el desarrollo del capital humano con conocimientos científicos y técnicos, con capacidades y habilidades para responder y atender las problemáticas de una administración moderna, beneficiando en estos cambios a la población y contribuyendo en el desarrollo de los gobiernos locales.

Hay que destacar, es necesaria la formación de funcionarios públicos que tengan la habilidad de trabajar con sistemas de gestión y administración ágiles, simplificados, incorporando para ello recursos técnicos –computadoras, programas informáticos especializados, bases de datos, sistemas informáticos, etc.– para llevar a cabo sus funciones y tareas. De lo contrario, invertir en tecnología sin generar cambios en los procesos de gestión y administración en las estructuras gubernamentales representaría un gasto excesivo en el presupuesto.

Podemos afirmar que el conjunto de trabajos analizados se complementan para analizar los criterios de acción definidos por la élite político-administrativa en la transición

de estructuras tradicionales a sistemas modernos que permitan un cambio en los procesos de gestión y administración, propiciando la construcción de organizaciones y de marcos institucionales capaces de enfrentar los retos de una administración pública moderna, que tenga un impacto directo en la población y en consecuencia, en el desarrollo nacional. En resumen, el propósito de este capítulo se relaciona con la parte medular de nuestra hipótesis de investigación, que el desarrollo estatal en Hidalgo depende, en buena medida, de los procesos de modernización de la administración pública a partir de los proyectos impulsados por la élite político-administrativa e implementada en la estructura organizacional de las instituciones públicas. Hay que hacer notar tres herramientas para el análisis de esta conjetura: la élite político-administrativa, la modernización administrativa y la reforma administrativa.

Por tal motivo en el capítulo nos dirigimos a recuperar algunas investigaciones y estudios relacionados con estos tres instrumentos de análisis y a partir de las aportaciones teóricas de los autores consultados elaboramos tres conceptos que consideramos importantes en este trabajo de investigación, siendo los siguientes:

- I. La élite político-administrativa es el grupo de personas que ejercen el poder público e intervienen en la organización, gestión y administración de las organizaciones gubernamentales con el propósito de incidir en la construcción, reforma y/o modernización de las instituciones públicas para beneficiarse de éste e incrementar sus intereses.
- II. Modernización administrativa: es una política gubernamental definida por quienes la imponen [élites políticas] y por quiénes la implementan [élite administrativa], su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación [Profesionalización TIC's, Transparencia y Rendición de Cuentas] para lograr cambios en la gestión gubernamental.
- III. Reforma administrativa es el conjunto de propuestas impulsadas por la élite política e implementada por la élite administrativa, cuyo objetivo es producir cambios y mejorar los resultados de la gestión y administración en las instituciones gubernamentales, por medio de la modernización de las

estructuras tradicionales, que se obtiene incorporando conocimiento científico –profesionalización de los servidores públicos– y técnico –incorporación de las TIC´s– en las oficinas gubernamentales.

Para finalizar, los proyectos de reforma administrativa y los procesos de modernización, se llevan a cabo endógenamente en las organizaciones públicas de los gobiernos. En nuestro caso de estudio, la reforma administrativa de la Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU) dispuso la creación de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED); ésta elabora políticas tendientes a medir el desempeño y los procesos de modernización en sus tres aristas –profesionalización, transparencia y rendición de cuentas y TIC´s–. Por tal motivo, en el siguiente capítulo tiene como objetivo elucidar las principales escuelas que conforman la teoría de las organizaciones y sus elementos intraorganizacionales para el análisis organizacional –estructuras, actores, procesos, normas–

#### **IV. LA TEORÍA ORGANIZACIONAL EN EL ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA MAQUINARÍA GUBERNAMENTAL**

*“...la teoría de la organización es un terreno históricamente controvertido en el que diversos idiomas, enfoques y filosofías luchan por reconocimiento y aceptación.” (Reed, 1996)*

La sociedad va creciendo y cambiando, asimismo cambian las relaciones entre los individuos de la sociedad. Por ello se hace indispensable que la forma de mirar a las organizaciones cambie a través del tiempo a la par de la sociedad y, precisamente esos cambios han llevado a diferentes autores a desarrollar teorías que ayuden a explicar esas formas de organización para legitimar ciertas afirmaciones de conocimiento y proyectos políticos que se derivan de ellas. En torno a lo anterior el objetivo principal de este capítulo tiene como intención cumplir con uno de los tres propósitos aludidos en este trabajo, esto es, conocer de la Teoría de la Organización, la estructura organizacional como herramientas para el estudio de los proyectos de modernización y reforma administrativa impulsados por la élite político-administrativa. Para cumplir con este cometido, nos proponemos realizarlo de la siguiente manera, el capítulo se presenta en dos apartados, en el primero, se describen las escuelas que integran el pensamiento ortodoxo y heterodoxo del pensamiento organizacional; después se realiza una reflexión en torno al concepto de cambio paradigmático y como se refleja en una alternativa en el estudio de nuevas realidades organizacionales, dando así una transición de las Teorías de la Organización (TO) a los Estudios Organizacionales (EO) y por último, se describen las líneas del debate entre la TO y los EO. Debate que es fiel reflejo del cambio paradigmático en el pensamiento organizacional.

En el segundo apartado describimos uno de los cinco elementos intraorganizacionales<sup>68</sup> la estructura organizacional, de esta herramienta utilizaremos las aportaciones teóricas de dos autores Hall (1996) y Culebro (1998), porque consideramos que las propuestas de análisis en la estructura organizacional son las más aptas para conocer y estudiar la estructura gubernamental del gobierno de Hidalgo, específicamente en la UTED;

---

<sup>68</sup> Las otras cuatro herramientas son: los individuos, los objetivos, los procesos y las reglas.

los puntos a utilizar son: las funciones, las formas, la complejidad, la formalización de procesos y la centralización del poder. Acabáramos, por hacer alusión a las conclusiones generadas del análisis de éste capítulo, donde establecemos una serie de observaciones que permiten avanzar en el estudio del campo organizacional concretamente en el aparato gubernamental.

El año de 1920, emerge en el pensamiento angloamericano –en los Estados Unidos de América– la Teoría Organizacional (TO), ésta tiene un carácter intraorganizacional y se enfoca a los elementos internos de la organización como es la estructura, los procesos, los individuos, las reglas, los resultados; esto es, lo que se encuentra dentro de la organización es controlable y la administración se convierte en la herramienta que permite someter a la estructura y el funcionamiento de la organización. Conforme a esto, la organización tiene en su interior un andamiaje que le permite estructurar, procesar y obtener resultados. Empero, es la estructura la que ordena, distribuye funciones, poder y responsabilidad. En un sentido estricto, la estructura define las tareas en que se divide el trabajo –lo estático– y los procesos definen a las actividades relacionadas a la coordinación del mismo –lo dinámico–, considerándose esto como un factor organizativo necesario para la administración y logro de los objetivos organizacionales. La estructura del aparato gubernamental es responsable de ejecutar la función pública y el poder del Estado en cada una de las organizaciones que la integran.

El origen de estos procesos se localiza en la conformación de la élite político-administrativa en los gobiernos estatales que utiliza la conformación del aparato gubernamental como un mecanismo de control político y de orientación de la función administrativa. Hay que destacar, por un lado, que utilizan la estructura de las organizaciones e instituciones gubernamentales como herramienta de dominación y sometimiento del partido político en el poder –reproducen prácticas autoritarias y banales, ritualismos, simulaciones, retórica, entre otros mecanismos. Por otro, la conducción, la orientación de la élite político-administrativa del gobierno se esquematizan formalmente en los marcos institucionales –el Plan Estatal de Desarrollo, La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, los reglamentos internos de los órganos administrativos, los manuales de organización, administrativos y de procedimientos de gestión– y en el aparato administrativo –Secretarías de estado, Subsecretarías, Director General, Director de Área, Subdirector de Área,

Encargado de Despacho, Unidades Administrativas, Unidades de Apoyo Técnico— que en su conjunto hacen funcionar la maquinaria del gobierno. En primera instancia, la configuración operativa de los gobiernos estatales muestran formalmente la inclusión de factores de modernización administrativa en sus tres variantes —profesionalización, transparencia y rendición de cuentas y TIC’s—y elementos de la Nueva Gestión Pública como el desempeño de la gestión gubernamental, el presupuesto por resultados, entre otros; incluso en la retórica de los gobernadores en turno, aluden a la racionalidad, al uso optimo de los recursos financieros, a la eficiencia efectividad de los procesos administrativos en las organizaciones del gobierno. En estos ámbitos es en donde se juega con el desarrollo de las entidades federativas y sus poblaciones.

Vale la pena decir que la hipótesis de nuestro trabajo de investigación refiere que el desarrollo o proceso en los gobiernos locales depende en buena medida de los procesos de reforma y modernización administrativa implementadas en las unidades administrativas que integran el aparato gubernamental.

Empíricamente hablando, las condiciones del progreso o del desarrollo del estado de Hidalgo son deficientes, la racionalidad y la modernización de la administración pública no coincide con los “*avances económicos y sociales*”, prueba de ellos son algunos índices, variables e instrumentos de centros educativos y de organizaciones sociales que miden el impacto de la competitividad, la calidad del gobierno, la transparencia gubernamental, la cobertura y acceso a los servicios educativos, de salud, por mencionar algunos. Esto, se revisará más adelante.

#### *4.1 Cambio paradigmático en el análisis organizacional*

El estudio de las organizaciones<sup>69</sup> induce a los expertos —investigadores, académicos, científicos— al diálogo y al debate ontológico, epistemológico y metodológico, generando nuevos insumos para el análisis de las organizaciones. Las primeras investigaciones provienen del pensamiento anglosajón en los Estados Unidos a principios del siglo XX a partir de tres corrientes teóricas, caracterizadas primordialmente por ser ortodoxas, rígidas y

---

<sup>69</sup> La concepción de organización proviene del postulado norteamericano de principios del siglo XX con la frase “*one best way*”, y la idea de las organizaciones emerge de la expresión “*all depends...*”

positivistas: la Administración Científica, la Burocracia, y la Escuela de las Relaciones Humanas; sin embargo, del pensamiento ortodoxo emergen tres escuelas alternas –la contingencia, el comportamiento y las nuevas relaciones humanas– con un matiz heterodoxo subjetivo y comprensivo en el estudio de los elementos que integran a la organización –la estructura, los seres humanos que la ocupan y la operan, las decisiones que se toman, los procesos, los objetivos que se pretenden alcanzar, la institucionalización de normas y procesos y el contexto dentro del cual interactúan– y la forma en que éstos funcionan. En este tenor, la escuela del pensamiento de la contingencia, representa la ruptura paradigmática más representativa en el pensamiento clásico de la Teoría Organizacional (TO), porque realiza críticas a la epistemología y a la hermenéutica de los marco teóricos interpretativos de las organizaciones de los años 60 en los Estados Unidos; esta nueva corriente proviene del pensamiento europeo con los ingleses y se le denomina *Estudios Organizacionales* (EO). Por tanto, la heterodoxia organizacional es el parte aguas en el surgimiento de una alternativa para conocer e interpretar la realidad de las organizaciones, diferente a la visión clásica, donde el predominio de “*One best way*”, se cambia por “*All depends*”, incorporándose la dimensión interpretativa y la humanista-radical en el análisis organizacional.

Esta tendencia hace contar que los recursos epistemológicos, teóricos y metodológicos son centrales para apoyar en las investigaciones sociales para conocer, comprender y estudiar factores como el cambio organizacional, el aprendizaje organizacional, la cultura, el comportamiento, las relaciones formales e informales entre las personas que integran a la organización, justifica la necesidad de tener formas alternas para lograr interpretaciones sobre los procesos y acontecimientos inexistentes a principios del siglo XX en los EUA. Conforme a ello, los debates epistemológicos permiten el avance del conocimiento científico por medio de modelos, conceptos, y métodos que permitan interpretar esta nueva realidad de las organizaciones. El pensamiento organizacional, como toda postura teórica, no escapa de la realidad del debate en torno a las posturas objetivas y subjetivas. Estas disertaciones presentan dos formas aparentemente opuestas, la TO y los EO; en cada una se definen posiciones consideradas por algunos autores, como antagónicas, en la definición de lo qué es la organización y el contexto en el cual se desenvuelven, interpretando cada una a su manera, realidades internas y externas diferentes. Más adelante conoceremos el debate del pensamiento organizacional entre la TO y los EO, realizado a partir de las

disertaciones entre Donaldson (1985), Hickson (1988) y McGrath (2006), para describir las posturas críticas y replicas que contribuyeron al proceso de cambio y evolución de la forma de pensar las organizaciones. Empero, primero es necesario conocer las corrientes teóricas que integran a la TO.

#### 4.1.1 Las bases teóricas del pensamiento organizacional en el siglo XX: entre la ortodoxia y la heterodoxia

La postura ortodoxa en el análisis organizacional inicia con tres escuelas a saber: la Administración Científica –basada en los principios del Taylorismo y el Fordismo–, cuyo pensamiento gira en torno a los procesos de mecanización y producción en serie de las grandes industrias en los E.U.A; la Burocracia –centrado en los postulados teóricos de Max Weber–, cuyo planteamiento central gira en torno a las nociones de poder, dominación legal y racionalidad legal y las Relaciones Humanas, que emergen a partir del experimento de Hawthorne en la Western Electric Company por Mayo y Henderson. Estos tres enfoques convergen en la gran empresa norteamericana considerada como el modelo organizacional idealizado para el pensamiento en EUA. En lo subsiguiente describimos los puntos nodales de estas tres escuelas del pensamiento organizacional ortodoxo.

La *Administración Científica* (A.C.) tiene sus orígenes en tres líneas argumentativas de principios del siglo XX –el Taylorismo, el Fordismo y el Proceso Administrativo de Fayol. En primera instancia, el pensamiento de Frederick Winslow Taylor (1856-1915), se enfocaba en encontrar respuestas a los problemas de la productividad de las empresas a partir de la administración industrial. Sus principios básicos son: selección de los trabajadores en función de criterios científicos, eliminación de tiempos laborales muertos, control y estandarización de herramientas en los procesos de producción industrial, y la división del trabajo partiendo de actividades simples que se convierten en complejas. Estos planteamientos, le permiten a Taylor fijar las bases de la administración científica, incorporando los métodos científicos para mejorar la producción de la organización industrial en Norteamérica.

Al igual que el Taylorismo, el Fordismo se mantiene bajo esta perspectiva de concebir a la empresa como el único modelo de organización. Su representante fue el industrial Henry Ford (1863 -1947), quien instauró los procesos de producción en serie a partir de las líneas

de montaje, disminuyendo los costos de los bienes manufacturados y propiciando un incremento en la comercialización y el consumo de estos. Por último, Henry Fayol (1841-1925) postula el modelo del Proceso Administrativo como una herramienta tendiente a la universalización de los principios de la Teoría Administrativa a partir de cinco actividades a saber: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

El siguiente modelo el de la *Burocracia*, (B) tiene como exponente de origen a Max Weber (1864-1920). Este modelo, como forma de organización típica-ideal, pone énfasis en: un sistema legal conformado por normas y reglamentos que permiten la operatividad de la organización, su cumplimiento, la ejecución precisa de procedimientos, rutinas y tareas, la autoridad jerárquica determinada por la institución –normatividad–, la impersonalidad de las relaciones, la división del trabajo por tipo de actividad –rutinario y/o especializado–, la competencia técnica y la meritocracia del trabajador. El énfasis analítico, desde el que se ha recuperado el trabajo de Weber, ha sido principalmente el relacionado con la parte instrumental. La teoría burocrática de Weber, es un referente fundamental en la TO y un elemento analítico para entender el actuar de las organizaciones del siglo XXI. Está planteada con una visión deontológica, En otras palabras, de tipo ideal, lo que nos da los parámetros para identificar la medida en la que una organización actual se separa de éste modelo. Dicho de otra manera, la organización es pensada a partir del conocimiento y la profesionalización del trabajador con base en la dominación legal<sup>70</sup>, y la racionalidad instrumental.<sup>71</sup>

La tercera corriente teórica, la corriente de las *Relaciones Humanas* (RH), emerge con el estudio de caso de Hawthorne en la Western Electric Company por Mayo y Henderson. El objetivo de la investigación se basaba en hallar formas alternativas que permitieran incrementar la producción por medio del uso eficiente de los recursos. Sin embargo, los resultados evidenciaron, por una parte, la separación entre el mundo técnico y el humano; por otro, la importancia de la acción grupal entre los trabajadores y el control de los espacios informales. Hay que hacer notar que la observación directa realizada a pequeños grupos permitió saber y conocer de la existencia de las relaciones formales e informales entre los

---

<sup>70</sup> Entendida ésta como una forma de pensar y de actuar en el marco normativo generando dominación en el patrón de comportamiento.

<sup>71</sup> Entendida como la capacidad del burócrata de actuar racionalmente sin ser influido por idolologías, se auto regula, la razón va a guiar al trabajador y no a otros intereses externos a él.

obreros de la Western Electric Company. El descubrimiento de las relaciones informales llevó en la década de los setenta al estudio del poder, esto es, cualquier sistema de relaciones contiene, ya sea poder activo o poder potencial. El poder en las organizaciones se estudia en dos direcciones: por un lado, cómo la capacidad de un actor de controlar los recursos de los que otros dependen; por otro, como la posición central de un actor dentro de una red de flujo de relaciones del trabajo.

Estas tres corrientes de pensamiento teórico –la Administración Científica, las Relaciones Humanas y la Burocracia–, se integran como las propuestas principales de la llamada TO y representan, en conjunto, la visión clásica en el análisis de las organizaciones en los primeros años del siglo XX. Empero, destaca su centralización en los factores intraorganizacionales y se obviaban los extra organizacionales. Dicho de otra manera el contexto no es relevante, porque lo central es mantener el “*control interno*” de los recursos organizacionales como los procesos administrativos, la estructura, los individuos, los objetivos, y las reglas. Sin embargo, de esta obviedad emerge con gran vigor en el pensamiento anglosajón de Inglaterra una nueva tendencia.

En contraste al enfoque ortodoxo, las escuelas del Comportamiento, la Contingencia y las Nuevas Relaciones Humanas, dan un giro de 360 grados al análisis organizacional, en efecto: se incorporan elementos extraorganizacionales como es el cambio, las contingencias, el ambiente, y también factores internos como el aprendizaje, la conducta de las personas, el poder, la cultura, el diseño, entre otros. Lo que vemos a continuación.

*La Escuela del Comportamiento* se basa en las argumentaciones teóricas de Herbert Simon (1916-2001), y James G. March (1928-), las cuales determinan el objeto de estudio de esta corriente, como el proceso de la toma de decisiones y proponen tres vertientes o ámbitos decisionales: en la elección –parte no operativa–, en la ejecución –influencia en la parte operativa– y la racionalidad limitada. Conforme a sus líneas argumentativas, la acción racional se subsume o se convierte en una acción circunscrita a la toma de decisiones basada en la racionalidad limitada, pues la información es incompleta, difusa y contradictoria. Hay que hacer notar, la toma de decisiones es compleja y ambigua, conlleva a confusiones y entre la decisión y la ejecución –acción–, hay fuerzas que distorsionan la ruta trazada, además de que se realiza en ambientes de incertidumbre en las organizaciones.

Estos elementos se ubican en el centro de la posición de la Escuela del Comportamiento. Además, el ser humano no tiene la capacidad de contemplar todos los escenarios, anticipar las contingencias y, por ende, no puede elegir entre múltiples opciones disponibles. Sólo de un número reducido se elegirá no la opción óptima, sino la que más satisfaga los criterios dirigidos a la consecución de los objetivos elegidos. Esto evidencia los elementos subjetivos o valorativos del sujeto, obviados por la tendencia ortodoxa. Lo que conduce a remontar la cuesta de reglas formalistas impuestas desde el positivismo y justo con esta opción analítica inicia el avance de propuestas donde lo cualitativo juega un papel relevante.

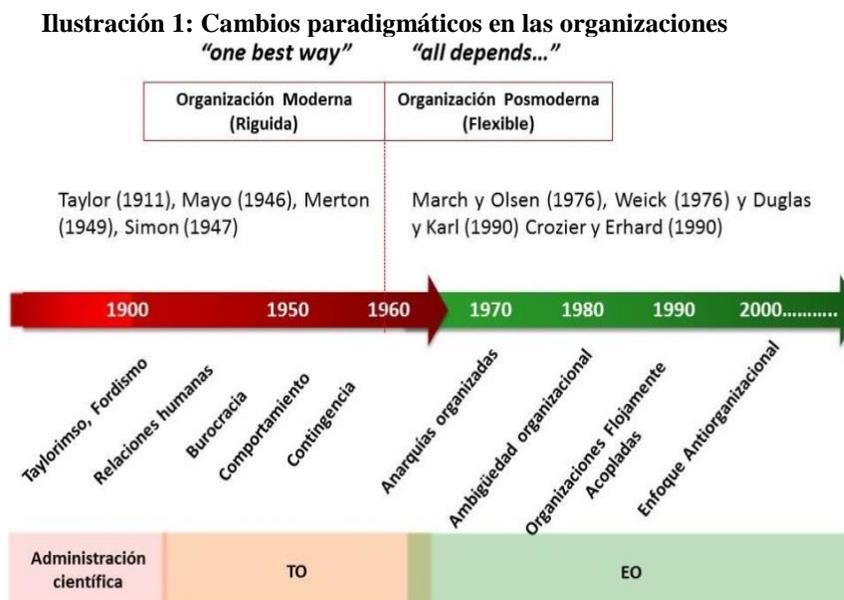
Justo la *Teoría de la Contingencia Estructural*, es una corriente de investigación propuesta en los años sesenta por Michel Crozier (1922-2013) y Friedberg Erhard (1942), cuyo objeto de estudio se centra en el análisis de procesos internos, a través de estudios cuantitativos, con la intención de subrayar la importancia que tiene el medio y el contexto de las organizaciones para comprender sus procesos internos. Sus postulados deterministas conducen a negar la autonomía del constructo humano subyacente en toda organización, en otras palabras, su enfoque unilateral de la relación organización-contexto se traduce en un reduccionismo tecnicista. Si bien, estos aspectos limitan el análisis, es importante la relevancia que le asignan al entorno organizacional para la determinación de sentido que adquieren las organizaciones.

Por último, *la corriente de las Nuevas Relaciones Humanas* (NRH), conformada a partir de los postulados de Douglas McGregor (1906-1964), Abraham Maslow (1908- 1970), entre otros, analiza a las personas y su comportamiento individual y grupal. A diferencia de la corriente de las RH, los planteamientos de esta se derivan de las teorías de contenido motivacional, como las jerarquías de necesidades, la autorrealización, la estima, la seguridad y las relativas a la dimensión fisiológica de cada cuerpo. Desde el enfoque organizacional se introduce el concepto de motivación organizacional definido como el deseo de dedicar altos niveles de esfuerzo a determinados objetivos organizacionales condicionados por la capacidad de satisfacer algunas necesidades individuales.

En relación con nuestra investigación, suponemos que los gobiernos locales se encuentran configurados en la lógica de las organizaciones burocráticas, incluso algunos de ellos como la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED) creada a partir del

proyecto de la evaluación del desempeño gubernamental, mantienen estructuras organizacionales altamente formales, rígidas, centralizadas, verticales y jerarquizadas. Esto conlleva a esbozar que unidades administrativas diseñadas de esta forma son instrumentos que transforman el aparato gubernamental en la maquinaria del partido en el poder, esto le permite a la élite político-administrativa dar continuidad a sus proyectos y respaldar sus intereses personales sobre aquellos que prometieron preservar. En apartados subsiguientes se revisará esta cuestión.

A partir del pensamiento heterodoxo, cuya relevancia es la introducción de dimensiones analíticas cualitativas formada por estas escuelas, se modifica la forma de ver a las organizaciones desde la esfera empresarial en forma lineal y mecánica y ahora se considera como un fenómeno social –grupos de personas cohesionadas para alcanzar un fin en común–, por lo tanto, se amplía el rango de posibilidades analíticas y el conjunto de las ciencias sociales participa de alguna forma, por lo que se involucran disciplinas como el psicoanálisis, la ciencia política, la antropología y los estudios culturales, como recursos teóricos y metodológicos que enriquecen el campo de análisis. Por tanto, el estudio de las organizaciones evoluciona como resultado de las incorporaciones de nuevas argumentaciones teóricas para conocer, estudiar y comprender a las organizaciones y en esta diversificación se encuentra el origen de los Estudios Organizacionales, tal como lo mostramos en la Ilustración 1:



Fuente: Elaboración propia a partir de Donaldson (1985), Hickson (1988) y Gunther (2006)

En el siguiente apartado proponemos hacer mención del significado teórico del cambio paradigmático y por quién es postulado.

#### 4.1.2 El cambio paradigmático como alternativa en el estudio de nuevas realidades organizacionales.

La organización facilita la integración de los individuos en la sociedad en general y la adaptación de éste a los cambios. Una buena sociedad y la organización efectiva se definen en relación con su capacidad para facilitar y sostener la realidad socio-psicológica de la cooperación y la estabilidad social de cara a los cambios económicos, políticos y tecnológicos que ponen en peligro la integración del individuo y del grupo dentro de la comunidad en general (Reed, 1996).....

La TO está conformada por movimientos que en ocasiones se contradicen entre sí pero que también se complementan. Su desarrollo se da tanto con rupturas como con continuidades, las cuales no siempre corresponden, de manera automática, a movimientos de carácter más general –fenómenos políticos o macroeconómicos– o al menos su tiempo de respuesta no es inmediato para todos los casos; –ya que, incluso, se podría pensar también en la posibilidad de modificaciones globales a partir del acontecimiento particular– (Ibarra y Montaña, 1990).

El cambio paradigmático encuentra sus posibilidades de realización en condiciones donde la “ciencia normal<sup>72</sup>” encuentra límites, en otras palabras, cuando los cambios en el contexto económico, político, social y cultural alteran el campo de estudio y en consecuencia es necesario formular nuevas modalidades teóricas. Así, surge un nuevo paradigma, que incorpora parte del conocimiento epistemológico, teórico y conceptual de su antecesor. Ahora dos grupos académicos analizan el mismo campo de estudio –en nuestro caso la organización– pero desde perspectivas que pueden ser divergentes y complementarias a la vez, y los resultados obtenidos en las investigaciones por cada paradigma pueden ser explicados por la comunidad científica.

A partir de lo anterior, en este apartado se alude brevemente el concepto de paradigma y se revisan dos casos vinculados con la fragmentación del pensamiento epistemológico de

---

<sup>72</sup> “La ciencia normal es el trabajo cotidiano, organizado y progresivo de recolectar evidencia y poner a prueba las hipótesis [...]. Cuando la ciencia normal empieza a arrojar resultados inesperados, cuando surge un modelo radicalmente nuevo de enfocar los resultados, se la desecha” (Hollis, citado en Castro, 2008: 84).

la TO; con la finalidad de tener un panorama relacionado con las críticas y contra críticas del pensamiento organizacional que nos ayude a entender cómo emerge el nuevo paradigma en el seno de una comunidad científica diferente al dominante.

El concepto de paradigma en el ámbito científico es propuesta por Thomas Samuel Kuhn (1922-1996), en su libro *Las estructuras de las revoluciones científicas*, y define al paradigma como el:

“Conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo [...] considero a los paradigmas como realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 1962: 184).

El autor describe tres fases para el cambio paradigmático. La primera, la denomina como pre científica, caracterizada por establecer postulados y conocimientos epistemológicos generales utilizados en las investigaciones científicas. La segunda etapa, es la ciencia normal, en la cual se realiza la aceptación de un paradigma por la comunidad académica. Doyle menciona que “La adquisición de un paradigma y el tipo de investigación que éste permite es un signo de madurez en el descubrimiento de cualquier campo científico dado” (2012: 04). La última fase se le conoce como revolución científica, donde se presentan anomalías en el modelo de conocimiento epistemológico y, por tanto, ocurre como respuesta a una crisis teórica. Doyle menciona que:

“Las crisis debilitan los estereotipos y proporcionan los datos adicionales necesarios para un cambio de paradigma fundamental. La transición consiguiente a un nuevo paradigma es lo que Kuhn llama “revolución científica”. Este término es definido como todos aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en que un paradigma antiguo es remplazado completamente, o en parte, por otro nuevo incompatible; es decir, cuando un paradigma existente deja de funcionar de forma adecuada en la exploración de un aspecto de la naturaleza” (Doyle, 2012: 4).

En pocas palabras, la generación de paradigmas es una constante en las Ciencias Sociales por el rebase y la dinámica social, de tal forma que el concepto de cambio expresa la modalidad de producción de conocimiento en algún momento exitoso. Más aún, vivimos en condiciones donde la exigencia de innovación hace indispensable la producción permanente de instrumentos teóricos y metodológicos. En estas condiciones, el cambio paradigmático debe ser entendido como la formulación de una nueva postura teórica que reemplazará o complementará al pensamiento anterior.

En el estudio de las organizaciones el proceso evolutivo permite establecer un campo alternativo en el conocimiento de las organizaciones diferente al postulado por la T.O., donde el modelo a seguir a principios del siglo XX era la empresa norteamericana como forma de organización homogénea. Dicho de otra manera, la TO surge en organizaciones modernas<sup>73</sup> insertadas en sociedades contemporáneas capitalistas e industriales, donde la empresa es considerada como el patrón de organización perfecto. Ésta busca la eficiencia, hacer más con menos para obtener ganancias.

Sin embargo, las transformaciones en el contexto económico, político, social y cultural, dan continuidad al cambio paradigmático. Lo hacen evidenciando las formas de entender y comprender a las organizaciones postindustriales y postburocráticas a partir de condiciones de inestabilidad, de externalidades turbulentas como la crisis petrolera de 1970, o los movimientos estudiantiles de los años sesenta del siglo XX. Dichos fenómenos cuestionan la dimensión política de la sociedad y conducen a repensar a las organizaciones en función de la misma, replanteando, en general y, en particular, a las organizaciones, lo que conduce a la producción de nuevas formas conceptuales. Estas condiciones conducen a generar la emergencia en Europa de los denominados EO que aglutinan los enfoques del Cambio Organizacional, el Diseño Organizacional, la Cultura Organizacional, el Psicoanálisis Organizacional, el Aprendizaje organizacional, entre otras.

En el caso de la TO el cambio de paradigma se da cuando el factor subjetivo es incluido en las investigaciones organizacionales y se recupera, desde posiciones clásicas a través de autores como Durkheim, que da sentido a la diversidad de formas de mirar lo organizacional, con una de sus reglas metodológicas, que establece que *el punto de vista crea el objeto*. La subjetividad adquiere el estatus que le había sido negado desde el positivismo empirista. Dos casos específicos evidencian la transición de un campo de estudio a otro; por un lado, el debate de la TO de Donaldson (1985) y por otro, las posturas de Hickson (1988) y McGrath (2006) como réplica y surgimiento del pensamiento organizacional por los europeos. Estas ideas son referidas en los siguientes párrafos con la intención de conocer los debates en relación a las críticas y defensas de la TO.

---

<sup>73</sup> La organización moderna es un tipo de organización donde la racionalidad, la eficiencia y la eficacia son características esenciales para cumplir los objetivos establecidos.

#### 4.1.3 Disertaciones del pensamiento organizacional

El presente apartado describe las argumentaciones teóricas en defensa de los postulados de la TO Norteamérica realizada en las disertaciones frente a las críticas sobre el estudio de las organizaciones y las nuevas formas epistemológicas, teóricas y metodológicas, para conocer y comprender las nuevas dinámicas organizacionales vistas desde el enfoque social. Donaldson (1985), defiende el estatus epistemológico, ontológico, teórico y metodológico en torno a la cientificidad y métodos desarrollados en la construcción teórica de la TO. La idea central es, proponer la factibilidad de explicar científicamente a *la organización* a partir de las corrientes teóricas del positivismo y la estructural funcionalista.

Para la comprensión del debate científico de la TO veamos el que ocurre entre Donaldson (1985), Hickson (1988) y McGrath (2006), para lo que se requiere conocer los paradigmas en los que se sustentan las posturas de investigación en las que se basa cada uno de ellos, pero es necesario tener en consideración que, en términos generales, el estudio de las ciencias sociales se ha realizado en función de dos dimensiones, una a partir de la ciencia denominada *objetiva-subjetiva* y otra en función de la posición societal *regulación-cambio radical* (Burrell y Morgan-1979).

El contraste de estas dos dimensiones genera los siguientes paradigmas:

- **El funcionalista** cuya forma característica es la proposición de explicaciones de tipo *racional*; es altamente pragmático, es decir, generará conocimiento que pueda ser utilizado en la solución de problemáticas prácticas.
- **El interpretativo** basado en la *cohesión y la comprensión* de los individuos en actividades sociales; es decir, se emplea la subjetividad para explicar lo social.
- **El humanista radical** introduce el término de *conciencia* para explicar las acciones o actos sociales, enfocándose en una sociología de cambio radical desde el punto de vista subjetivo.
- **El estructuralista radical** recurre al igual que el anterior, a la sociología del cambio radical, pero desde la perspectiva objetiva, manifestando que en las sociedades contemporáneas *los conflictos* encuentran su causalidad en las crisis

económicas y políticas que alteran el equilibrio social produciendo cambios (Burrell y Morgan, 1979).

Cada paradigma ofrece una explicación de la realidad social diferente y excluyente con las demás, aunque mirados de forma amplia pueden convertirse en recursos analíticos complementarios. Donaldson (1985) en su trabajo “*En defensa de la Teoría de la Organización, una respuesta a los críticos*”, realiza una compilación de críticas a los diversos enfoques de autores como Silverman (1968, 1970), Burrell y Morgan (1979), De Whitley (1977), Davies (1979), Child (1972a, 1977b), Benson (1977), Turner (1977), Heydebrand (1977), Goldman y Van Houten (1977) y Clegg y Dunkerley (1980); y ofrece una réplica desde su perspectiva. Este autor lanza una defensa a las críticas realizadas –en algunos casos– a los puntos de vista de los autores antes referidos, como mostramos en la siguiente Tabla 14.

Tabla 14: Crítica y defensa de los argumento en Teoría de la Organización

Crítica	Defensa
Los Fenómenos de las organizaciones deben ser entendidos más en términos de acciones sociales. Silverman (1968, 1970) Whitley (1977)	Las metas organizacionales no son las metas de los individuos. Son aquellas que han pasado por una autorización e institucionalización. Es un proceso colectivo, no individual.
El cambio organizacional no es un tema importante. Si se aborda, se asume como exógeno.	Se contempla en tanto que se acepta la idea de desequilibrio, es a través de este desequilibrio que la estructura de la organización requiere el cambio.
Se ocupa sólo de las consecuencias del ejercicio de poder, en tanto que lo ve como un medio, y deja de lado lo que se refiere a las causas del mismo y su distribución.	Las definiciones más relevantes del poder en sociología son de tipo impersonal (como por ejemplo, Weber), el poder está en el sistema, no en los individuos.
La teoría sociológica y organizacional se agrupa en visiones del mundo (paradigmas) que no son sólo diferentes, sino mutuamente excluyentes.	La síntesis y comunicación entre paradigmas no solo es posible, sino necesaria. La ciencia es una acumulación de estudios, teorías y pruebas empíricas. Existen discontinuidades, discusiones, pero el acuerdo impera. El progreso científico se alcanza a través del dialogo entre paradigmas. Lo contrario es relativismo.
En el argumento de Burrell y Morgan (1979), los estudios funcionalistas de la organización se basan en hipótesis filosóficas objetivistas.	Métodos deficientes.
Los métodos "objetivistas" empleados no son adecuados para el objeto de estudio, las organizaciones	Se requieren datos.
La T.O. debe estar relacionada con la teoría sociológica (este último debe formar el juicio)	Deben de resistir la seducción que ofrecen las teorías sociológicas en la T.O. Una ciencia aparte.
Los individuos y sus interacciones no pueden ser medidos con datos duros. Turner, Blau y Scott, Child, Pettigrew y Daft	Las organizaciones pueden ser analizadas a través de un método científico (elementos medibles).

Fuente: Elaboración propia a partir Donaldson (1985)

Si bien uno de los objetivos del documento es mirar las respuestas emitidas a las críticas europeas, nos remitimos únicamente las corrientes positivistas y estructural-funcionalistas para el análisis de la organización. No se trata de discutir en detalle estas complejas y muy relevantes polémicas, y no por considerarlas superfluas, únicamente busco relevar las mismas para nuestro trabajo.

Para introducirnos en los argumentos de Donaldson (1985), es importante destacar que nos indica quiénes son los científicos sociales que han criticado duramente la T.O. y cuáles son sus posturas al respecto. Nos coloca en el contexto de surgimiento de éstas y luego las analiza dividiéndolas en seis temas, cada uno está organizado secuencialmente, es decir, si no se aclara o discute el primero, no se podrá comprender el segundo. Una técnica recurrente en el autor es encontrar puntos débiles en los argumentos de los otros autores, generalmente buscando que un concepto de un tema se contraponga con el otro dando como resultado una invalidez en el argumento.

#### Argumentos de Donaldson:

- Apartado 1. Realiza una contextualización referente a las corrientes teóricas que han influenciado al pensamiento organizacional.
- Apartado 2. En cuanto a los conceptos como necesidades sistémicas y metas organizacionales acepta su importancia en la teoría organizacional y responde a los críticos refutando que no existen errores intelectuales en estos conceptos que los críticos claman.
- Apartado 3. Establece que no existe evidencia sólida que sustente las críticas al estructural funcionalismo.
- Apartado 4. Donaldson (1985) no se convence de que los diversos paradigmas sean divergentes. Concuera con Kuhn en que existe un punto donde convergen. En la práctica los paradigmas se vuelven conmensurables y se puede llegar a una síntesis.
- Apartado 5. El autor opina que más allá del refinamiento de la teoría y metodología, se necesita una mayor cantidad de datos para poder tomar partido

con una de las teorías. Y más que reemplazar conceptos de la literatura, hay que construirlos.

- Apartado 6. Establece que la contención es que los estudios organizacionales serían mejor servidos si se resistieran a la seducción de ser completamente asimilados por las teorías sociológicas. La completa integración de métodos y conceptos no debe ser aceptada a priori como meta deseable.
- Apartado 7. Donaldson (1985) se une a los críticos que defienden la postura de que la ciencia puede ser aplicada en las organizaciones, el estudio de poder, políticas y parecen adaptarse bien al enfoque científico cuantitativo y de aproximación comparativa.
- Apartado 8. Lanza una contra crítica estableciendo que los gerentes están preocupados por las operaciones eficientes pero esto no significa que el punto de vista tomado por los estudiantes de las organizaciones es idéntico a aquel de un gerente de la organización. El conocimiento producido en los estudios de la organización a veces implica que las *policies* y los procedimientos empleados por el manejo de una organización en particular, sean inefectivas.
- Apartado 9. El autor concluye que no hay nada inherentemente ideológico en los trabajos. Él nota que no existe suficiente evidencia para aclamar que el análisis de la organización es simplemente ideológico.

Donaldson (1985) hace una defensa profunda de la validez de la TO, esto como resultado de las críticas hechas a dicha teoría por varios sociólogos ingleses, especialmente en las décadas de los 60 y 70, que incluso llegan a tal punto que colocan a la TO como una mera ideología. Sin embargo, Hickson (1988) continúa con la disertación sobre la Teoría de la Contingencia como punto de quiebre para el paso a los EO, y es uno de los críticos de Donaldson, pues propone una antítesis al trabajo sobre el rol positivista en las TO. En su libro *“Ataque y Defensa en los Estudios Organizacionales: un simposio”*, no comparte la argumentación de Donaldson en relación al diseño de la organización, por tener *una orientación hacia problemas prácticos* (Hickson, 1988: 155). Hay que hacer notar que, la posición del autor es por la integración, en la que la rivalidad entre “paradigmas” pueda

resolverse mediante la verificación empírica y la síntesis teórica: “En realidad, los diversos "paradigmas" no son conceptos, teorías inconmensurables, metateorías o epistemologías, son referencias a una variedad de variables dependientes y una variedad de variables independientes” (Hickson, 1988: 156).

En suma, el autor replica el abordaje en la defensa a la postura positivista y estructural-funcionalista de Donaldson, estableciendo que éste no se debe circunscribir a factores empiristas –cuantitativos. Se requieren elementos explicativos –cualitativos– provenientes de la sociología de las organizaciones, de ahí su importancia de la necesidad y valor de incorporar las nociones de Contingencia y la Institucionalización derivadas de esta disciplina.

La idea de Hickson es revirada por McGrath (2006) en su artículo “Más allá de la contingencia: desde la estructura a la estructuración en el diseño de la organización contemporánea”, destacando que los elementos del diseño organizacional –poder, políticas y cambio– propuestos por Donaldson se explican a partir del enfoque de la Teoría de la Contingencia, redefiniendo los tres elementos de la siguiente manera: el cambio lo vincula con la contingencia; las normas y la autoridad responden a la noción del poder, y las políticas (*politics*) se homologan con el trabajo de los gestores, los directivos de la organización. Éstos deben tener el conocimiento necesario para adaptar a la organización a las contingencias que se presente, deben contar con recursos que les permitan dar respuesta a factores inesperados. Según McGrath el conocimiento se construye a partir de la información endógena y exógena de la organización obtenida por los métodos cuantitativos.

El debate aquí expuesto es fiel reflejo de que la organización, como objeto de estudio, no es estática ni unilateral; se vuelve dinámica gracias a las nuevas formas de análisis de las ciencias sociales y que se realiza con las diversas investigaciones anglosajonas y las percepciones que se tienen de variables como poder, sociedad, y medio ambiente. Por último, hay que señalar que este debate no acaba aquí, sino que continúa hasta hoy al asumir que el estudio de este ámbito nos aporta una mejor visión para el análisis organizacional.

Para concluir esta parte podemos decir que los EO ofrecen una visión más amplia de la realidad organizacional. Desde esta perspectiva han sido duras las críticas a los modelos de la TO y lo mismo ocurre con las posiciones que la defienden. El objeto de este trabajo es sólo conocer la generación de recursos teóricos alternativos para el análisis organizacional, derivado del debate que presenta Donaldson (1985) a las críticas del paradigma de la TO.

Este autor apuesta por la cientificidad de las TO, basándose en los métodos cuantitativos, tales como el positivismo y el estructural-funcionalismo. Por el contrario, Hickson (1988) y McGrath (2006) se basan en los métodos cualitativos de los enfoques sociológicos para el estudio de las organizaciones. En suma, hay conceptos como la realidad, la verdad, el método, la organización, el diseño organizacional, el individuo, la ciencia, que son construidos de manera diferente tanto por la TO como por los EO, y ambas perspectivas desde su trinchera postulan la cientificidad de sus trabajos.

Aunque es necesario destacar que si bien la TO y los EO pueden explicar los contextos organizacionales desde distintas perspectivas, el cambio paradigmático que ofrecen los EO posibilita la flexibilidad de análisis al abordar organizaciones con un contexto más real, y no tanto ideal. La premisa de que “la Teoría Organizacional es demasiado rígida” nos da una perspectiva más humana frente a la organización. Sin embargo, tampoco los EO son perfectos, pues los puntos en donde se critica a la TO tampoco solventan la formulación de un enfoque que universalice la explicación del contexto organizacional.

Recordemos que todo debate en el pensamiento científico parte de la no existencia de una verdad homogénea en el discurso de las ciencias sociales y la aceptación de que todo postulado teórico es susceptible de discusión. La TO y los EO son evidencias del cambio paradigmático en el análisis de las organizaciones en el siglo XXI.

La exposición que comienza en la siguiente sección establece un marco descriptivo sobre uno de los elementos intraorganizacionales, la Estructura Organizacional (E.O.) como unidad de análisis que permite explicar el desempeño y comportamiento de las organizaciones. También es un instrumento analítico para descubrir qué otros componentes de la organización –los individuos, la toma de decisiones, las normas– influyen en los procesos, y resultados. En este documento sólo nos limitamos a describir, esquemáticamente, *las funciones* –elaborar productos y alcanzar metas organizacionales, regular la conducta de los actores y ejercer el poder– *la complejidad o diferenciación* –división del trabajo, el nombre de los puestos o cargos y el nivel jerárquico de los mismos–, *la formalización* –institucionalización de procesos– y *la centralización* –distribución y ejercicio del poder en la organización–. Esta propuesta de análisis se ejecuta más adelante en la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño –UTED– del gobierno del estado de Hidalgo.

#### 4.2 Estructura organizacional: funciones, complejidad, formalización y centralización

*La estructura debemos de entenderla como la equivalente de la estructura ósea del cuerpo organizacional, de ella se sostienen los demás elementos de la organización como hacen los músculos y órganos del cuerpo en el esqueleto humano (Vergara, 1997: 23).*

Las organizaciones se han conceptualizado desde diferentes enfoques, unos enfatizan pensarlas como máquina, con palancas y engranes donde cada parte de la estructura desempeña una actividad específica para contribuir al cumplimiento de metas y objetivos (Taylor, 1947; Weber, 2014 y Fayol, 1949); otros las conciben como un organismo vivo caracterizado por equipos de trabajo pero sobre todo por la jerarquización de funciones donde el líder, el gerente, el director, el presidente, son la parte que centraliza el poder y la autoridad, distribuye tareas y es el ámbito responsable en la consecución de los propósitos de la organización (Mayo, 1933; Maslow, 1954 y Barnard, 1968). Otra forma de verlas es proporcionada por el conductismo, que las define como un conjunto de decisiones sobre actividades rutinarias y actividades no rutinarias, donde estas últimas son definidas a partir del principio de satisfacción del hombre administrativo (Simon, 1976; y March y Simon, 1958), también se ha recurrido al enfoque de la Teoría de Sistemas para definir las como un sistema abierto conformado a su vez por subsistemas –equipos de trabajo, individuos, procesos, funciones, entre otros.–, en el cual se coordinan las actividades, se procesan insumos, se retroalimenta del medio ambiente y se mantiene el orden, el equilibrio, la sobrevivencia y la estabilidad de la organización. (Parsons, 1951 y Bertalanffy, 1968)

De estas formas de conocer y analizar a las organizaciones, Hall (1996), Vergara (1997) y Culebro (1998) coinciden en definir las como un conjunto de individuos que trabajan coordinadamente para cumplir objetivos y metas, reconocidas en común por sus integrantes; por su división del trabajo, su asignación de responsabilidades, jerarquías poder y autoridad. Los autores, identifican tres elementos básicos para el análisis intraorganizacional, la estructura<sup>74</sup>, los procesos<sup>75</sup> y los resultados<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Integrada por los puestos y relaciones entre puestos, políticas y procedimientos que forman las normas de la organización.

<sup>75</sup> Toma de decisiones, comunicación, control, estabilidad.

<sup>76</sup> Son los productos y operaciones funcionales.

Recordemos que el análisis intraorganizacional se conforma por cinco elementos endógenos que toda organización debe tener, tal como lo mostramos en la Ilustración:

**Ilustración 2: Elementos internos que integran a la organización**



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Rosa (2007)

Cada uno de estos elementos endógenos ha recibido la influencia de una o más escuelas que integran el pensamiento organizacional, por ejemplo en el análisis de las reglas se recurre a los recursos teóricos de la burocracia, para el estudio de los procesos se cuenta con la corriente de la Administración Científica, entre otros. Justo recuperamos el tópico de la estructura organizacional como instrumento de análisis en el estudio de las formas en que la élite político-administrativa incorpora el proyecto de la evaluación del desempleo gubernamental y los procesos de reforma administrativa en sus tres aristas. Por tal motivo, recuperaremos la noción de estructura organizacional a partir de las aportaciones de Hall (1996) y Culebro (1998).

La estructura organizacional es el recurso que permite describir y a su vez explicar las configuraciones internas de las organizaciones, para North:

“...toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define *las reglas del juego*, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo” (North, 2010: 147).

La estructura son “los andamios que el ser humano erige” (North, 2010: 147) es el lugar donde se configuran, por medio de un marco institucional, las tareas, la complejidad,

la formalización de los procesos y la centralización del poder para cumplir con determinadas funciones y alcanzar resultados. Algunas configuraciones son diferentes a otras, depende del propósito definido por sus integrantes –sea bancaria, empresarial, educativa, religiosa, pública, social, gubernamental–.

La estructura organizacional se incorpora como recurso explicativo de la TO por autores de la corriente del funcionalismo estructural como Weber (2014), Taylor (1947), Merton (1940), Fayol (1949), Parsons (1951), entre otros; que conciben a la estructura organizacional como una herramienta de control, dominación, formalización de procesos, centralización del poder, jerarquización de la autoridad y distribución de tareas –división de trabajo. Su forma es en parte el reflejo de las configuraciones hechas desde la jerarquía – líderes, gerentes, directivos– que encabezan a la organización y modifican las reglas formales e informales para la consecución, en el mayor de los casos, de objetivos personales en pos de los organizacionales. Estas formas de explicar a las organizaciones son esquemáticas y eluden al factor subjetivo de los integrantes, es decir; las motivaciones, las ambiciones, la ideología, sus intereses, las habilidades, la personalidad; por mencionar algunos.

No obstante, proporciona un recurso explicativo para conocer y describir, las tareas de la organización, la complejidad en los niveles jerárquicos, los niveles de la formalización de los procesos, los matices de la centralización del poder para obtener resultados conforme a las motivaciones e intereses promovidos por la élite político-administrativa.

#### 4.2.1 Funciones de la estructura

La estructura de una organización está diseñada para cumplir con diferentes funciones acordes a las necesidades e intereses de la organización y de sus integrantes, una forma de distinguirlas es:

“...las estructuras organizacionales sirven [a] tres funciones [...] tienen la intención de elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales. En segundo lugar [...] regular la influencia de las variaciones individuales sobre la organización [...] Por último, son el ambiente donde se ejercita el poder [...] se toman decisiones [...] y se desarrollan las actividades de las organizaciones” (Hall, 1996: 53).

Así el diseño de la estructura organizacional en las unidades administrativas y técnicas de los gobiernos deben responder a las tres funciones caracterizadas por Hall, la elaboración de productos para alcanzar objetivos organizacionales, regular la conducta y ejercer el poder.

#### 4.2.2 Complejidad de las estructuras

La configuración organizacional es resultado de la dinámica entre elementos internos y externos; en otras palabras “las condiciones externas y los procesos internos son factores dominantes para la determinación de la forma que deberá tomar la organización” (Culebro, 1998: 06). La combinación de los factores internos y externos afectan directamente a las funciones de la organización, ésta ocurre de diferentes formas dependiendo de sus objetivos y propósitos –las élites político-administrativa adquieren un papel preponderante en la configuración de la estructura organizacional

Una manera de describir la respuesta asumida por la organización ante las dinámicas interna y externa es a partir de la diferenciación o complejidad. Hall y Culebro coinciden en identificar cuatro categorías en la diferenciación a saber:

- Horizontal: “Se refiere a la forma en que están subdivididas las tareas desarrolladas por la organización [...] existen dos formas básicas en las que pueden subdividirse las tareas [aquellas que se pueden asignar a especialistas y aquellas que se designan a personas no especialistas] y dos formas en las que se mide la complejidad [una es a partir a cantidad de puestos de trabajo especializado y labores rutinarias; la otra es contabilizando el número de divisiones, departamentos, o unidades dentro de una organización].” (Hall, 1996: 56)
- Vertical: Pugh et al. (1968), sugieren que se puede medir la dimensión vertical mediante un “conteo del número de puestos de trabajo existentes entre el ejecutivo principal y los empleados que trabajan en el producto” (Pugh citado en Hall, 1996: 60).
- Dispersión espacial: “Las actividades [horizontal] y las personas [vertical] pueden estar dispersos en el espacio, de acuerdo con funciones ya sean horizontales o verticales, por la separación de centros de poder o tareas.” (Hall, 1996: 61)
- Personal: “...cuando el trabajo es dividido de acuerdo a la especialidad de los miembros” (Culebro, 1998: 6).

En el caso de las unidades administrativas de los gobiernos locales y, conforme a su organigrama, se puede observar el diseño en la configuración de la estructura organizacional

vislumbrando que éstas en su mayoría mantienen un diseño jerárquico-vertical, esto se revisará más adelante.

#### 4.2.3 Formalización

La formalización implica “*certeza, certidumbre, estabilidad, orden, equilibrio*” por parte de la organización para que sus integrantes cumplan con sus tareas acordes a la lógica de los objetivos organizacionales, esto es:

“...las reglas y procedimientos diseñados para manejar las contingencias que enfrenta la organización forma parte de lo que se llama formalización [...] involucra el control organizacional sobre el individuo y así tiene un significado ético y político además de ser un componente estructural” (Clegg y Dunkerley, citados por Hall, 1996: 70).

Existen dos niveles de formalización para conocer grado de programación que la organización institucionaliza con antelación al comportamiento de los individuos que la integran:

- Formalización Máxima: la organización ha sido capaz de programar con anticipación sus respuestas a una gran variedad de contingencias.
- Formalización Mínima: Las organizaciones que tienen poca formalización son aquellas que tratan de forma constante con situaciones nuevas para las que no existen precedentes.

#### 4.2.4 La centralización

El tópico de la centralidad en términos organizacionales refiere a la distribución del poder y a la toma de decisiones realizadas endógenamente en los niveles superiores y medios de la estructura organizacional.

De acuerdo con Hage, la centralización es “el nivel y variedad de participación en la toma de decisiones estratégicas por grupos en relación con el número de grupos en la organización” (Hage, citado por Hall, 1996: 65). Esto es, la centralidad implica la dependencia de las sub unidades administrativas de la organización con el titular en la toma de decisiones; sin embargo, no se limita al ámbito de las decisiones, involucra el control y sometimiento de las áreas y personal acordes a los deseos de las personas que ostentan el poder dentro de la organización.

Un punto importante a considerar es saber identificar el nivel de centralización que tienen las unidades administrativas y técnicas en las organizaciones, a lo cual Hall (1996: 82) precisa que:

“Cuando la mayoría de las decisiones se toman de manera jerárquica, se considera que una unidad organizacional está centralizada; una unidad descentralizada por general implica que la mayor fuente de la toma de decisiones ha sido delegada [por las autoridades a los niveles técnicos y operativos]”

En los marcos institucionales de las unidades administrativas y técnicas de las estructuras organizacionales de los gobiernos, se especifican el grado de centralización y las instancias a las cuales se deben de someter, para llevar a cabo sus funciones y actividades. Como se ha dicho, el control, el sometimiento y la toma de decisiones son recursos analíticos que nos pueden permitir identificar si las organizaciones estudiadas en los gobiernos son altamente centralizadas, verticales o si son descentralizadas-horizontales. Empero, se pueden encontrar algunas unidades en las organizaciones que presenten ambas características.

Recapitulando, este capítulo se relaciona con los postulados que integran la teoría organizacional y con uno de los tópicos de estudio endógenos, la estructura organizacional. En esta investigación hemos procurado recuperar los puntos centrales de cada escuela y su relación endógena con las organizaciones; estas son las instancias operativas de los gobiernos locales donde se llevan a cabo las funciones y tareas asignadas por sus respectivos marcos institucionales.

A partir de ello, definimos a las organizaciones como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 1997: 19), así la división del trabajo permite en parte alcanzar el propósito común, es decir, se realizan tareas –funciones administrativas y de gestión, técnicas y directivas–, se diseñan cargos o puestos, se establecen niveles jerárquicos –complejidad–, los procesos se formalizan y el poder se ejerce y se centraliza.

Además, “...la estructura [indica formalmente] qué debe hacerse (tipo de actividades), quién debe hacerlo (individuos) y cómo debe hacerse (procesos de trabajo)” Vergara (1997: 21). Esto supone que el diseño y ajustes en la estructura organizacional, así como sus formas y marcos institucionales derivan, en parte, de un conjunto de modificaciones

y adecuaciones realizadas por la autoridad, jerárquica o ejecutiva que conduce y dirige a la organización en la consecución de una serie de propósitos.

Cabe hacer mención que este capítulo nos permitió dar cumplimiento en parte a uno de los tres objetivos de nuestra investigación. Esto es, conocer de la Teoría de la Organización la estructura organizacional como herramienta para el estudio de los proyectos de modernización y reforma administrativa impulsados por la élite político-administrativa.

## V. DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE HIDALGO: AVANCES O RETROCESOS

*“Se instrumentaron estrategias de optimización y racionalización del gasto de operación que permitirá hacer más eficiente el uso del recurso público y destinarlo a aquellos sectores prioritarios”*  
(Aunard de la Rocha, Secretario de Finanzas y Administración, 2014: 4).

Las organizaciones e instituciones de los gobiernos subnacionales en México han sido estudiadas de manera parcial, en temas vinculados a las políticas públicas, la gestión pública, los procesos de reforma y modernización administrativa en sus tres dimensiones – Profesionalización, Transparencia y Rendición y Tic’s, –(Gobierno Electrónico, Política Digital)–; incluso la incorporación de la evaluación del desempeño de la gestión gubernamental, como herramienta del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuenta con pocos estudios empíricos referentes al impacto en el desarrollo social de sus respectivas poblaciones.

Martínez (2010) proporciona una visión general de los resultados obtenidos en las 32 entidades federativas en función de las dimensiones de la NGP –evaluación por resultados y desempeño, presupuesto por resultados, la administración de la calidad total, entre otros–. Empero, formalmente sus indicadores sólo miden la efectividad de estos instrumentos y se omite la dimensión de las prácticas de los gobiernos subnacionales conforme a las orientaciones de la élite político-administrativa quiénes utilizan mecanismos de control, dominación y sometimiento en la configuración del aparato gubernamental facilitando la actividad de gobernar o de generar gobernabilidad vertical altamente formalizada a fin de sus intereses personales.

Empero, existen esfuerzos académicos en las universidades públicas, en los centros de estudio especializados, en consultorías, en las organizaciones no gubernamentales, entre otros por elaboran instrumentos metodológicos, índices, parámetros, escalas para medir y evaluar el desempeño del gobierno, su competitividad, la eficiencia administrativa, la calidad de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, el nivel de transparencia y rendición de cuentas, el alcance de la conectividad y los servicios del gobierno digital. Al comparar estos resultados con los emitidos en la retórica de la élite político-administrativa gobernante en las

entidades federativas no coinciden o son adversos, prueba de ello son las estimaciones que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas donde el gobierno de Hidalgo “ocupa los últimos lugares en la métrica de transparencia 2014 debido a la mala calidad de la información que proporciona a los ciudadanos [...] tras evaluar los portales de internet de la administración estatal, están por debajo de la media nacional la oficina del gobernador” (Valera; 2014:03).

Al revisar la asignación de recursos financieros del Presupuesto de Egresos de la administración estatal para el ejercicio fiscal 2015, la oficina del despacho del gobernador registro un incremento del 11.14 por ciento respecto del año anterior; es decir de 89 millones 482 mil 512 pesos asignados en el 2014 paso a 99 millones 451 mil 606 para su ejecución en el 2015; en contraste el Instituto de Acceso a la información Pública Gubernamental obtuvo el 3.91 porcentaje en el presupuesto del 2015; en otras palabras, sólo obtuvo un aumento de 608 mil 239 pesos mientras que la oficina del despacho del gobernador registró un incremento de 9 millones 969 mil 94 pesos. Estos datos son evidencia de las orientaciones de la élite político-administrativa en las prácticas de gobernar o de generar condiciones propias a sus fines de gobernabilidad<sup>77</sup>.

En ese sentido, la retórica institucional en los gobiernos subnacionales alude a la transformación de las organizaciones y las instituciones encauzadas a los modelos de modernización administrativa y de las herramientas de la NGP como es la incorporación de la Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU) y la creación de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED). No obstante, en la praxis las dependencias del poder ejecutivo del estado de Hidalgo siguen funcionando de forma vertical, jerárquica, autoritaria, burocrática, centralizada y altamente formalizada; hay que hacer notar, en las oficinas que integran el aparato gubernamental convergen dos modelos administrativos adversos. Por un lado, la discrecionalidad, la arbitrariedad, la impunidad, la negligencia derivados de la actitud burocrática asumida por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Por otra se empalman herramientas de la NGP en estructuras altamente burocratizadas dando como

---

<sup>77</sup> En esta investigación se entiende por fines de gobernabilidad a los criterios de proceder de la élite político-administrativa gobernante, es decir las formas de generar acción pública acorde a sus compromisos e intereses políticos.

resultado un sobre posicionamiento de procesos, en esta investigación hemos optado por denominarlo *modelo muégano*<sup>78</sup>.

En este sentido el objetivo de este capítulo es incorporar las herramientas analíticas, expuestas en los capítulos anteriores –esto es, las orientaciones del pensamiento anglosajón en la administración pública, el rol de las élites político-administrativas en la acción pública del gobierno, los matices en la modernización administrativa en sus tres ámbitos, la reforma en la Administración Pública a partir de la evaluación del desempeño gubernamental y la configuración de la estructura organizacional en la maquinaria gubernamental – para realizar un ejercicio descriptivo y hermenéutico sobre el desempeño de la administración pública y la conducción del gobierno en Hidalgo con la finalidad de identificar la forma en que la élite político-administrativa determina la forma de promover el desarrollo en la entidad.

Para cumplir con este propósito, en la primera sección del documento nos enfocamos a determinar la eficiencia gubernamental a través de índices y encuestas elaboradas por instituciones y organizaciones externas al gobierno de Hidalgo para identificar la valoración –cuantitativa– del desempeño del gobierno.

En el segundo apartado de este capítulo se pretende identificar cómo se configura la estructura organizacional en la UTED a partir de su marco institucional, siendo ésta una de las unidades administrativas responsables de establecer los criterios y procesos de la Evaluación del Desempeño Gubernamental reproducidos al interior de los aparatos administrativos de las dependencias del poder ejecutivo del estado de Hidalgo.

Finalmente, en la tercera sección, se procura realizar un ejercicio de interpretación –cualitativamente– de las entrevistas anónimas a trabajadores del gobierno de Hidalgo en relación a la Evaluación del Desempeño Gubernamental en sus respectivas áreas de trabajo y los matices en las orientaciones de los procesos de modernización administrativa para determinar su efectividad en el desarrollo de la entidad e impulsar el progreso de los gobernados.

---

<sup>78</sup> Como *modelo muégano* referimos al sobre posicionamiento de procesos administrativos, en otras palabras, las dependencias del Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo conservan sus estructuras verticales, jerárquicas, autoritarias, centralizadas y altamente formalizadas, en ellas se insertan herramientas y técnicas de gestión y administración “flexibles” derivados de la Nueva Gestión Pública como la evaluación al desempleo, la administración de la calidad, el presupuesto por resultados, entre otros.

### *5.1 Efectividad de la Administración Pública en el gobierno de Hidalgo*

La incorporación de nuevas organizaciones –como la Coordinación de Transparencia y Normatividad de Archivo, la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño, la Dirección General de Administración, Desarrollo de Personal y Profesionalización, la Unidad de Innovación Gubernamental y Mejora Regulatoria entre otras–; e instituciones –Ley Orgánica de la Administración Pública para el estado de Hidalgo, el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, las leyes estatales y los reglamentos internos de cada dependencia gubernamental– dirigidas a reformar y modernizar la estructura de la Administración Pública Estatal, no han logrado realizar una reingeniería en los marcos institucionales y en las estructuras organizacionales de las dependencias del poder ejecutivo acorde con la inclusión de nuevas herramientas y técnicas de gestionar y administrar el gobierno.

Dicho de otra manera, pese a todas estas nuevas incorporaciones o intentos por realizar modificaciones en los procesos de gestión administrativa transformándolos de burocráticos a simplificados a partir de los proyectos de reforma y modernización impulsados por la élite política-administrativa, los resultados continúan siendo deficiente por lo menos para el caso de algunos gobiernos subnacionales en México.

Como el caso del gobierno de Hidalgo el cual pese a las modificaciones en los procesos de gestión y administración, estas continúan siendo burocráticas en su administración, su gestión, en el acceso a la información pública gubernamental, en la transparencia. De hecho se mantiene constante la discrecionalidad, la simulación, la improvisación y la negligencia al interior de las dependencias del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo.

El capítulo se estructura de la siguiente forma, se recuperan los resultados alcanzados del gobierno de Hidalgo en dos dimensiones: la eficiencia gubernamental y la calidad de los gobiernos estatales. El primero, se integra por los Índices de Competitividad Estatal (ICE) de tres organizaciones: el Instituto México para la Competitividad (IMCO), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITEMES), y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); y el Índice Global de Desempeño de los Gobiernos Estatales (IGDGE).

La segunda dimensión referente a la calidad del gobierno, se utilizan los datos de dos encuestas y dos índices. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCEG), la Encuesta sobre Calidad de Trámites y Servicios del Gobierno (ECTSG), – realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)–, el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), y el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG). En los siguientes párrafos se describirá el posicionamiento del gobierno de Hidalgo en el Rankin nacional con respecto a la eficiencia gubernamental y la calidad del gobierno.

#### 5.1.1 La competitividad gubernamental

Una forma para comprender de una manera más contundente la efectividad del modelo administrativo anglosajón incorporado en las estructuras gubernamentales de una entidad federativa, es mediante la competitividad que este tenga respecto a los demás<sup>79</sup>. Ésta se refiere a la capacidad de los gobiernos –respecto a otros–, para atender las demandas, las necesidades de los gobernados. También, permite conocer aquellas áreas en que los gobiernos están siendo más eficientes y efectivos en comparación con otros, en cuanto a la prestación de servicios públicos, respeto y cumplimiento del marco institucional –Estado de derecho–, transparencia, rendición de cuentas, gobierno electrónico, servicios de calidad, acceso a la información pública gubernamental, por mencionar algunos. La competitividad es un instrumento para medir la efectividad administrativa de los gobiernos estatales, únicamente en sentido comparativo.

Para medir la competitividad estatal, el IMCO estableció en el 2008 un índice que maneja varios subíndices como el sistema de derecho confiable y objetivo, el manejo sustentable del medio ambiente, la sociedad incluyente, preparada y sana, la economía dinámica y estable, el sistema político estable y funcional, el mercado de factores eficientes,

---

<sup>79</sup> Instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el el Instituto México para la Competitividad (IMCO), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITEMES), y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), entre otras, afirman esta argumentación.

los sectores precursores de clase mundial, el gobierno eficiente y eficaz, el aprovechamiento de las relaciones internacionales, y los sectores económicos en vigorosa competencia<sup>80</sup>.

Este índice sirve para dar un panorama general de la capacidad de gobernabilidad y generar acción pública para dar solución a las necesidades y demandas de los gobernados. Para el 2008, el gobierno de Hidalgo se encontraba en la posición 22 del ranking nacional, en el 2012 desciende dos lugares y ocupa el lugar 24 de 32 entidades estudiadas.

Para propósitos de esta investigación, recuperamos los datos del subíndice de Gobierno eficiente y eficaz que nos permiten conocer más a fondo las debilidades y fortalezas del gobierno y su administración pública. En el 2012 el gobierno de Hidalgo se ubica en el lugar 27 de este subíndice. Esto permite inferir que el funcionamiento administrativo utilizado por la élite político-administrativa no es tan efectivo como se esperaba con la incorporación de la reforma administrativa relativa a la Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU) a través del Presupuesto por resultados (PpR) y las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR's). Ver Tabla 15.

Tabla 15: Índice de Competitividad Estatal de Hidalgo

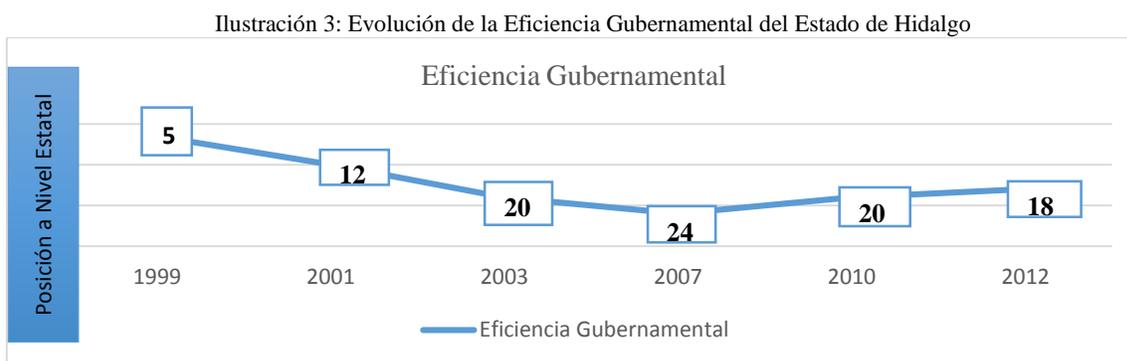
Posición General		24
Subíndices	Derecho	10
	Medio Ambiente	27
	Sociedad Incluyente	25
	Macroeconomía	14
	Sistema Político	18
	Mercado de Factores	26
	Precursores	26
	Gobierno	27
	Relaciones Internacionales	26
	Innovación Sofisticación	6
	Derecho	10

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO 2012.

Además de este Índice existen otros indicadores que pueden mostrar los desafíos que enfrenta la Administración Pública Estatal Hidalguense. El Instituto Tecnológico y de

<sup>80</sup> El IMCO tiene la peculiaridad de ser una institución alineada al modelo neoliberal –encauzado a los criterios del mercado libre como ente regulador de la política económica y social– y se orienta a los criterios del gobierno, el cual reconoce la incorporación de las herramientas y técnicas del modelo de la NGP.

Estudios Superiores de Monterrey (ITEMS)<sup>81</sup> también cuenta un Índice de Competitividad de los Estados Mexicanos, en el 2012, el ITEMS calificó al gobierno de Hidalgo con un índice de competitividad global de 0.471 colocándolo en el lugar 20<sup>82</sup>. Es importante mencionar que en relación a esta calificación, la eficiencia gubernamental empeoró desde 1999 hasta el 2007 y a partir del 2010 comenzó a haber pequeñas mejoras, aunque sigue teniendo un desempeño administrativo y gubernamental con deficiencia si se toma en cuenta que la calificación perfecta sería 1 (Ilustración 3).



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Competitividad de los Estados Mexicanos del Informe 2010 del resumen ejecutivo del 2012.

Aunado a este, existe un tercer indicador vinculado con la competitividad gubernamental elaborado por la COPARMEX, éste otorga una visión panorámica sobre la contextualización de la situación administrativa del Gobierno del Estado de Hidalgo; para propósitos de este trabajo recuperamos los resultados del Índice COPARMEX del Uso de los Recursos (ICUR), el cual muestra para el 2008 un panorama general de los desafíos de la Administración Pública en los gobiernos estatales al contener datos con relación a seis dimensiones a saber:

1. *Fortaleza fiscal* que contempla: los ingresos/PIB, el ingreso per cápita, la autonomía financiera, el gasto público, la solvencia y el riesgo.

<sup>81</sup> El Índice de Competitividad presentado por el ITEMS, a diferencia del IMCO, se basa en cuatro factores sustanciales: el Desempeño económico, la eficiencia gubernamental, la eficiencia de negocios e infraestructura, y diseño de políticas públicas, con el propósito medir el desarrollo del país.

<sup>82</sup> Un dato importante de este indicador señala que entre más cerca se encuentre a 1, es más competitivo el gobierno estatal.

2. *Profesionalismo gubernamental* que se conforma del: Plan de desarrollo, el informe de gobierno, la cuenta pública, el manejo de recursos, la claridad de la problemática y de las prioridades, la asignación y el control presupuestal, solución de problemas y el comportamiento administrativo.
3. *Cultura de la transparencia y la rendición de cuentas* que observa: la consultas vía internet y directas a los tres poderes, la autonomía del IFAI local, la información oportuna, útil, precisa, comprensible, exhaustiva, completa y cuidadosa.
4. *Clima de inversión* en relación a: clima laboral, negocios, hacendario, salud, educación, legalidad, seguridad, política, autonomía judicial y legislativa, desperdicios, gastos innecesarios, descontrol administrativo, abusos personales e institucionales y exceso de trámites.
5. *Asignación de recursos* formado por: gasto asignado para alcanzar el nivel de logros en educación, salud y servicios básicos.
6. *Condiciones de dificultad* que tienen que ver con dificultades económicas, sociales, de seguridad, infraestructura, políticas, climáticas y geográficas. (Cejudo et al., 2009).

Los resultado para el gobierno de Hidalgo lo ubican en el lugar número 30 del Rankin nacional y de manera particular en cuanto a sus *fortalezas fiscales*, ocupa la posición 18; en el profesionalismo gubernamental en la posición 25; en la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el 23; en el clima de inversión en el 29; en asignación de recursos en el 27 y; en las condiciones de dificultad 9.

Existen otras variables a considerar en el desempeño de la gestión gubernamental para tener una radiografía más integral sobre la efectividad de las intervenciones del gobierno en acciones públicas orientadas a mejorar el bienestar social de sus gobernados, prueba de ello es el Índice Global de Desempeño (IGD) elaborado por el ITEMES. En el siguiente apartado se analizará este rubro.

### 5.1.2 Índice Global de Desempeño de los Gobiernos Estatales (IGDGE)

El ITEMES<sup>83</sup> generó en 1997 un Índice sobre el Desempeño de los Gobiernos estatales a partir de temas relacionados con el desempeño fiscal, financiero, administrativo, y la provisión de servicios; en este estudio se observó que en 1997 el gobierno de Hidalgo se encontraba en el lugar 21, siendo muy deficiente su desempeño (ver tabla 16) evidenciando el desempeño de los proyectos de reforma administrativa y modernización para mejorar la eficiencia de la administración pública, éstos no tienen un impacto favorable en la gestión, en la operatividad y en los procedimientos administrativos.

Tabla 16: Índice Global de Desempeño 1997. Rankin Nacional

Estados	Índice	Ranking Nacional
Nuevo León	1.0017	1
Quintana Roo	0.8131	2
Tamaulipas	0.4740	3
Baja California Sur	0.4631	4
Chihuahua	0.4085	5
Baja California	0.3453	6
Coahuila	0.3282	7
Campeche	0.3218	8
Sonora	0.2635	9
Durango	0.1791	10
Nayarit	0.1767	11
Aguascalientes	0.1080	12
Sinaloa	0.0658	13
Jalisco	0.0654	14
Yucatán	0.0215	15
Tabasco	0.0035	16
Tlaxcala	-0.0604	17
Morelos	-0.0630	18
Colima	-0.0870	19
Querétaro	-0.1968	20
<b>Hidalgo</b>	<b>-0.2514</b>	<b>21</b>
Puebla	-0.2611	22
Zacatecas	-0.3093	23
Guerrero	-0.3802	24
Chiapas	-0.4171	25
Guanajuato	-0.4207	26
Veracruz	-0.4731	27
México	-0.4753	28
San Luis Potosí	-0.5103	29
Oaxaca	-0.5647	30
Michoacán	-0.5688	31

Fuente: Ibarra, J., Sandoval, A., Sotres, L., Desempeño de los Gobierno Estatales Mexicanos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2001.

<sup>83</sup> En 1997 el ITEMES realizó un índice de desempeño se pone al estado de Hidalgo en el lugar 21 con una eficiencia por debajo de 0 de un rango de -1 a 2

Los resultados del IGDGE en relación con el gobierno de Hidalgo prueban cuantitativamente el desempeño de los proyectos de reforma y modernización de la Administración Pública, ésta continúa con una lógica discrecional, burocratizada, altamente improvisada, autoritaria y simulada.

Estos indicadores nos permiten contextualizar en parte los niveles del desempeño gubernamental en las dependencias del poder ejecutivo en el estado de Hidalgo. Esta valoración empírica nos permite demostrar que la reforma y la modernización administrativa impulsadas por la élite político-administrativa en la entidad no han logrado modificar sustancialmente las condiciones en las que funciona y opera la maquinaria gubernamental. Empero, sus resultados se alinean conservar sus intereses políticos y mantenerse en las estructuras del poder.

En términos prácticos, los funcionarios electos que ejercen el poder público son los responsables en determinar los proyectos de reformar la organización, la gestión y la administración de las instituciones gubernamentales con el propósito de crear nuevas formas de dominación a partir de la incorporación de herramientas y procesos modernizadores. Los resultados de los cuatro índices aludidos anteriormente nos permiten contextualizar algunas deficiencias en el desempeño del gobierno de Hidalgo, pero la incorporación de las nuevas herramientas de gestión y administración a los aparatos administrativos del gobierno nos pueden remitir a las prácticas de la élite político-administrativa, las cuales consideramos podemos encontrar comportamientos perniciosos como la discrecionalidad, la simulación, la improvisación, la impunidad y la corrupción<sup>84</sup>; una forma de evidenciar esto –como lo veremos más adelante– es el diseño rígido y altamente formalizados de las estructuras del aparato organizacional de las dependencias del poder ejecutivo. De hecho como se estudiara en la tercera parte de este documento el PpR y la MIR´s son herramientas que utiliza la élite político-administrativa del gobierno de Hidalgo para legitimar la acción pública con los gobernados y las instituciones federales.

A partir de dos encuestas nacionales –la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCEG), y la Encuesta sobre Calidad de Trámites y Servicios del Gobierno (ECTSG), ambas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y

---

<sup>84</sup> Es oportuno mencionar que la corrupción además de ser una consecuencia de la poca efectividad del modelo administrativo también forma parte de este.

de dos indicadores –el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), y el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)– proporcionan datos, cuantitativos sobre la calidad del gobierno, esto permitirá complementar la descripción del desempeño de la élite político-administrativa en el gobierno de Hidalgo y los fracasos en la modernización administrativa.

### 5.1.3 La calidad del gobierno en Hidalgo

Vivimos en tiempos marcados por las pretensiones establecidas en modelos administrativos de corte anglosajona como es la Nueva Gestión Pública (NGP) y sus herramientas –la calidad total, la evaluación del desempeño, los resultados, las matrices de indicadores de resultados– dirigidas a hacer eficiente las acciones del gobierno y hacer un uso óptimo y racional de los recursos. Una de ellas es la calidad, al hablar de ella en el gobierno se hace referencia a los procesos de racionalidad, de certeza, de certidumbre y de imparcialidad en la función pública orientada a cumplir las tareas definidas institucionalmente por el Estado; una aproximación más detallada por la académica es la utilizada en el proyecto *México estatal* por investigadores del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), en el que se plantea que:

“La calidad del gobierno implica la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para [...] la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía” (CIDE, 2014: 01).

Sin embargo, se omite un elemento importante en el concepto de la calidad de gobierno y es objeto de estudio de esta investigación, la élite político-administrativa gobernante, integrada por los funcionarios públicos electos y designados así como los burócratas de mandos medios y superiores –aquellos empleados que ocupan puestos de toma de decisiones en la estructura organizacional–, responsables en el cumplimiento de las tareas cotidianas de gobierno y de las plasmadas en los planes y programas institucionales.

Por lo antes referido, la calidad en el gobierno se vincula a las formas, las prácticas y las orientaciones del quehacer diario de la élite político-administrativa. Entonces, cómo

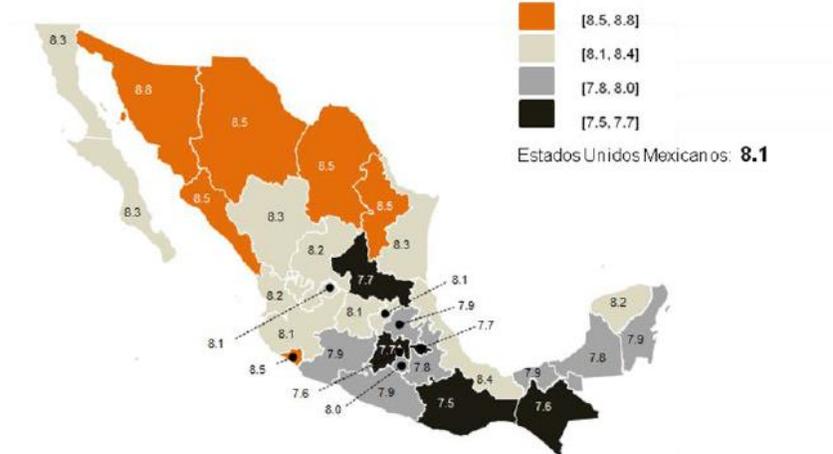
podemos conocer empíricamente datos relacionados con los resultados del trabajo gubernamental; una forma de hacerlo es por medio de las encuestas nacionales en temas de calidad y buen gobierno que realiza el INEGI.

De las encuestas recuperamos algunos datos para evidenciar cuantitativamente los resultados alcanzados en el trabajo de la élite político-administrativa en temas propios de la modernización administrativa, como la transparencia, el gobierno electrónico, el acceso a la información pública gubernamental, por mencionar algunos.

La retórica gubernamental alude a una serie reformas enfocadas a crear y/o modificar organizaciones y marcos institucionales que ayuden en los procesos de gobernabilidad. Estos son definidos desde la ideología y la racionalidad de quienes ejercen el poder político al interior de las estructuras organizaciones. Empero, los resultados alcanzados son adversos conforme a la percepción de la población, como muestran las encuestas.

De acuerdo con datos de la ENCEG del INEGI, en el 2011 el 28.6 por ciento de la población indican que son *muy frecuentes* los actos de corrupción al interior del gobierno, esta cifra se duplica para el 2013 con el 40.30 por ciento; en dos años hay un aumento de 11.70 puntos. Respecto a los trámites administrativos y servicios que otorga el gobierno de Hidalgo en el 2012 la ECTSG ubica a Hidalgo por debajo de la media nacional, que es de 8.1, asignado una calificación 7.9 en la realización de trámites y el acceso a servicios por parte de los usuarios de la entidad –ver ilustración 4.

Ilustración 4: Clasificación promedio de trámites y servicios por parte de los usuarios por entidad federativa



Fuente: Encuesta sobre calidad de trámites y servicios del gobierno. INEGI, 2012

Con relación al tema de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental el IDAIM elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., que mide la calidad del marco regulatorio –su diseño y el proceso–, en el ranking nacional el gobierno de Hidalgo ocupa el lugar 31 y conforme a la escala<sup>85</sup> tiene una calificación de 4.5. Esto es una prueba cuantitativa del desempeño en las prácticas de gobierno y el diseño institucional, demostrando la falta de interés de la élite político-administrativa en la modernización administrativa. Respecto al INCBG, Hidalgo decayó del 2001 con 6.7 al 2010 con 11.6 obteniendo la posición 28 (Transparencia Mexicana, 2011).

Como se puede observar, con estos datos los síntomas del bajo desempeño del gobierno de Hidalgo en temas de competitividad, transparencia, redición de cuentas, eficiencia administrativa, acceso a la información pública gubernamental, diseño institucional se muestra con las posiciones que ocupa en los diversos indicadores están a la baja a pesar que se realizaron reformas al marco regulatorio, se crearon organizaciones, se ejecutaron nuevos programas, políticas y acciones destinadas a mejorar el desempeño de la administración pública estatal. Empero, estas medidas trastocan las prácticas rutinarias definidas por la élite político-administrativo –la discrecionalidad, la simulación, la improvisación, la corrupción y la impunidad–, limitándose a insertar herramientas administrativas y de gestión “flexibles” en estructuras altamente centralizadas y jerárquicas, teniendo como procesos muéganos –sobre posicionamiento de actividades–.

Empero, los integrantes de la élite político-administrativa son hábiles para revirar los resultados de estos instrumentos de medición cuantitativa, prueba de ello son las declaraciones de Aunard de la Rocha, Secretario de Finanzas y Administración del gobierno de Hidalgo, haciendo en alusión al Índice de Eficiencia Administrativa (IEA), elaborado por la consultora Aregional, el cual califica a la entidad federativa de Hidalgo como el gobierno estatal con menor gasto administrativo per cápita “la erogación que realiza el gobierno por persona es de mil 10 pesos, mientras que la media de los demás estados es de 2 mil 679 pesos” (El Independiente, 2014: 02); los funcionarios públicos menciona que este resultado

---

<sup>85</sup> Integrada por tres parámetros: rojo de 0 a 5.9, amarillo de 6 a 7.9 y verde de 8 a 10

es producto del correcto y certero control de los gastos gubernamentales que permiten optimizar y racionalizar los recursos públicos:

“Desde el inicio de su gobierno, el gobernador Francisco Olvera manifestó la instrumentación de políticas que favorezcan la configuración de una administración pública racional y eficiente, es fundamental para ofrecer mejores resultados a la población” (El Independiente, 2014: 02)

La interpretación de los datos proporcionados por el IEA indica que el gobierno de Hidalgo no cuenta con mayores ingresos que le permitirán realizar más erogaciones para solventar el funcionamiento de las estructuras organizacionales. En otras palabras, la administración pública estatal tiene el menor gasto administrativo porque el gobierno gasta acorde a sus ingresos –sean estos propios o derivados de las aportaciones y transferencias del gobierno y del congreso federal–, esto evidencia en parte la condición de atraso en términos de desarrollo para la entidad, el argumento del Secretario resulta ser falaz.

La afirmación anterior se ratifica con la caída del 11 por ciento de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del 2015 en el estado de Hidalgo<sup>86</sup>, esto es; una reducción de 300 millones de pesos “la Ley de Ingresos estima [recursos financieros] por dos mil 670 millones de pesos; 322 millones menos que el 2014” (El Independiente, 2014: 03). A partir de esta información los integrantes de la élite político-administrativa continúan con su retórica institucional de instrumentar políticas, criterios, acciones y estrategias que permitan racionalizar los recursos financieros, pero éstas medidas no tienen un impacto favorable en la población y si en sus intereses económicos personales. Esto podríamos explicarlo a partir de los compromisos políticos de los funcionarios públicos electos y designados en las dependencias del poder ejecutivo de Hidalgo.

Respecto a las coberturas para la población la situación actual en la entidad debería, con las medidas de austeridad y uso óptimo de los recursos, modificar las condiciones de cobertura de servicios a los gobernados en tres áreas importantes: la salud, la vivienda y la educación. Sin embargo, se estima que para el 2010 el 28% de la población Hidalguense no tiene acceso a instituciones de salud pública; respecto a la vivienda, más del 20% de la población no cuenta con alguno de los servicios de drenaje, agua potable o alcantarillado; en educación alrededor del 40% de la población tiene rezago educativo –ver Tabla 17–.

---

<sup>86</sup> En parte la caída en los 11 por ciento en la Ley de Ingresos se deriva de la caída de los precios internacionales del petróleo para el ejercicio fiscal del 2015.

Tabla 17: Población potencial objetivo en tres áreas de mayor impacto social

Area de mayor impacto social	Población potencial objetivo	Porcentaje
Poblacion sin acceso a instituciones de salud (número de personas)	746,206	28%
Población sin derechohabiencia a servicios de salud (número de personas)	900,595	33.79%
Población que no es usuaria de instituciones públicas de seguridad y asistencia social (número de personas)	108,786	4.08%
Drenaje (número de viviendas particulares sin drenaje)	103,701	15.49%
Agua potable (número de personas sin agua potable)	295,817	11.10%
Alcanterillado (número de personas sin alcanterillado)	522,343	19.60%
Educación		
Población que no asiste a la escuela (número de personas con edad para asistir a la escuela desde nivel preescolar hasta superior)	355,113	31.25%
Población analfabeta (número de personas mayores de 6 años que son analfabetas)	238,912	10.23%
Población de 15 años y más en rezago educativo (número de personas)	807,652	43.06%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2010 y con datos del índice de competitividad estatal 2010 del IMCO.

La calidad y la competitividad en el gobierno de Hidalgo son muy deficientes, conforme a la información obtenida de los índices y encuestas previamente aludidas; los programas de reforma y modernización incorporados en las estructuras gubernamentales en Hidalgo no cubren con las expectativas de la población en cuanto a la cobertura de servicios públicos de calidad, el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas, la competitividad. Empero, son benéficos para los gobernantes porque podemos encontrar comportamientos perniciosos como la discrecionalidad, la simulación, la improvisación, la impunidad y la corrupción evidenciadas en el diseño en la estructura del aparato gubernamental.

Si bien es cierto que los indicadores revisados muestran las condiciones de la actuación del gobierno hidalguense, que muestran un grado de atraso que hace necesario actuar de forma diversa para revertir esta situación, no significa que no se introduzcan ajustes y/o innovaciones en las organizaciones institucionalizadas para responder a las demandas del medio ambiente institucional, es decir, el gobierno hidalguense debe introducir en su arsenal de estrategias nuevas formas organizacionales para responder a la presión externa (isomorfismo coercitivo) para, que le permitan cumplir con los compromisos que la muestren, a pesar de todo, como una entidad con prácticas administrativas de avanzada, como veremos ahora con la formación de la Estructura Organizacional (EO) como unidad de análisis que permite explicar la configuración de la UTED.

## 5.2 Estructura organizacional de la UTED: funciones, complejidad, formalización y centralización

*La estructura debemos de entenderla como la equivalente de la estructura ósea del cuerpo organizacional, de ella se sostienen los demás elementos de la organización como hacen los músculos y órganos del cuerpo en el esqueleto humano (Vergara, 1997: 23).*

Las organizaciones se han conceptualizado desde diferentes enfoques, unos enfatizan en pensarlas como máquina, con palancas y engranes donde cada parte de la estructura desempeña una actividad específica para contribuir al cumplimiento de metas y objetivos (Taylor, 1947, Weber, 2014 y Fayol, 1949); otros las conciben como un organismo vivo caracterizado por equipos de trabajo pero sobre todo por la jerarquización de funciones donde el líder, el gerente, el director, el presidente, son la parte que centraliza el poder y la autoridad, distribuye tareas y es el ámbito responsable en la consecución de los propósitos de la organización (Mayo, 1933, Maslow, 1954 y Barnard, 1968). Otra forma de verlas es proporcionada por el conductismo, que las define como un conjunto de decisiones sobre actividades rutinarias y actividades no rutinarias, dónde estas últimas son definidas a partir del principio de satisfacción del hombre administrativo (Simon, 1976 y March y Simon, 1958), también se ha recurrido al enfoque de la Teoría de Sistemas para definir las como un sistema abierto conformado a su vez por subsistemas –equipos de trabajo, individuos, etc.–, en el cual se coordinan las actividades, se procesan insumos, se retroalimenta del medio ambiente y se mantiene el orden, el equilibrio, la sobrevivencia y la estabilidad de la organización. (Parsons, 1951 y Bertalanffy, 1968)

De estas formas de conocer y analizar a las organizaciones, (Hall, 1996, Vergara, 1997 y Culebro, 1998) coinciden en definir las como un conjunto de individuos que trabajan coordinadamente para cumplir objetivos y metas, reconocidas en común por sus integrantes; por su división del trabajo, su asignación de responsabilidades, jerarquías poder y autoridad. Los autores, identifican tres elementos básicos para el análisis intraorganizacional, la

estructura<sup>87</sup>, los procesos<sup>88</sup> y los resultados<sup>89</sup>. En esta investigación recuperamos la noción de Estructura Organizacional (EO), porque nos permite describir y a su vez explicar las configuraciones internas de las organizaciones, para North:

“...toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define *las reglas del juego*, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo” (North, 2010: 147).

La estructura son los andamios que el ser humano erige, dice North (2010: 149), es el lugar donde se configuran, por medio de un marco institucional, las tareas, la complejidad, la formalización de los procesos y la centralización del poder para cumplir con determinadas funciones y alcanzar resultados. Algunas configuraciones son diferentes a otras, depende del propósito definido por sus integrantes –sea bancaria, empresarial, educativa, religiosa, pública, social, gubernamental–.

La EO se incorpora como recurso explicativo de la Teoría de las Organizaciones (TO) por autores de la corriente del funcionalismo estructural como Weber (2014), Taylor (1947), Merton (1940), Fayol (1949), Parsons (1951), entre otros; que conciben a la EO como una herramienta de control, dominación, formalización de procesos, centralización del poder, jerarquización de la autoridad y distribución de tareas –división de trabajo. Su forma es en parte el reflejo de las configuraciones hechas desde la jerarquía –líderes, gerentes, directivos– que encabezan a la organización y modifican las reglas formales e informales para la consecución, en el mayor de los casos, de objetivos personales en pos de los organizacionales. Estas formas de explicar a las organizaciones son esquemáticas y eluden al factor subjetivo de sus integrantes, en otras palabras; las motivaciones, las ambiciones, la ideología, sus intereses, las habilidades, la personalidad; por mencionar algunos.

No obstante, proporciona un recurso explicativo para conocer y describir, las tareas de la organización, la complejidad en los niveles jerárquicos, los niveles de la formalización de los procesos, los matices de la centralización del poder para obtener resultados conforme a las motivaciones e intereses promovidos por la élite político-administrativa. Justo el

---

<sup>87</sup> Integrada por los puestos y relaciones entre puestos, políticas y procedimientos que forman las normas de la organización.

<sup>88</sup> Toma de decisiones, comunicación, control, estabilidad.

<sup>89</sup> Son los productos y operaciones funcionales.

propósito de este apartado es recuperar los elementos analíticos definidos por definidos por Hall (1996) y Culebro (1998) para describir esquemáticamente las funciones<sup>90</sup>, la complejidad o diferenciación<sup>91</sup>, la formalización<sup>92</sup> y la centralización<sup>93</sup>, de la UTED adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA) del gobierno del estado de Hidalgo.

### 5.2.1 Funciones de la estructura: una mirada a la UTED

Recuperando las herramientas analíticas definidas en la segunda sección del capítulo IV, las funciones<sup>94</sup> de la EO se divide en tres: elaborar productos organizacionales y alcanzar objetivos organizacionales, regular la conducta y ejercer el poder. En nuestro caso de estudio determinamos que el diseño institucional de la EO de la UTED responde a una de tres funciones caracterizadas por Hall (1996), la elaboración de productos para alcanzar objetivos organizacionales; en las políticas internas de la SFyA se menciona que:

“...esta unidad técnica es responsable de generar las políticas para la Evaluación al Desempeño de los Programas gubernamentales, proporcionar herramientas de monitoreo, realizar evaluaciones específicas de desempeño a los programas gubernamentales derivados del Plan Estatal de Desarrollo (PED), hacer estudios diagnósticos e investigaciones relacionados al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), realizar estadísticas y supervisar los indicadores, entre otras” (SFyA, 2014: 22).

Las otras dos funciones –regular la conducta y ejercicio del poder, como es la toma de decisiones- no se establecen formalmente en el marco institucional, incluso se alude la realización de algunas actividades como presentar y publicar los resultados de la evaluación del desempeño y los programas anuales de evaluación de los programas gubernamentales, éstos deben someterse a la aprobación del Secretario de Finanzas y Administración. Empero, informalmente estas dos funciones se llevan a cabo de manera informal por medio de la complejidad, formalidad y centralización. En torno a estos elementos señalados realizaremos una delineación de la complejidad vertical y horizontal de la UTED.

---

<sup>90</sup> Elaborar productos y alcanzar metas organizacionales, regular la conducta de los actores y ejercer el poder.

<sup>91</sup> División del trabajo, el nombre de los puestos o cargos y el nivel jerárquico de los mismos.

<sup>92</sup> Institucionalización de procesos.

<sup>93</sup> Distribución y ejercicio del poder en la organización.

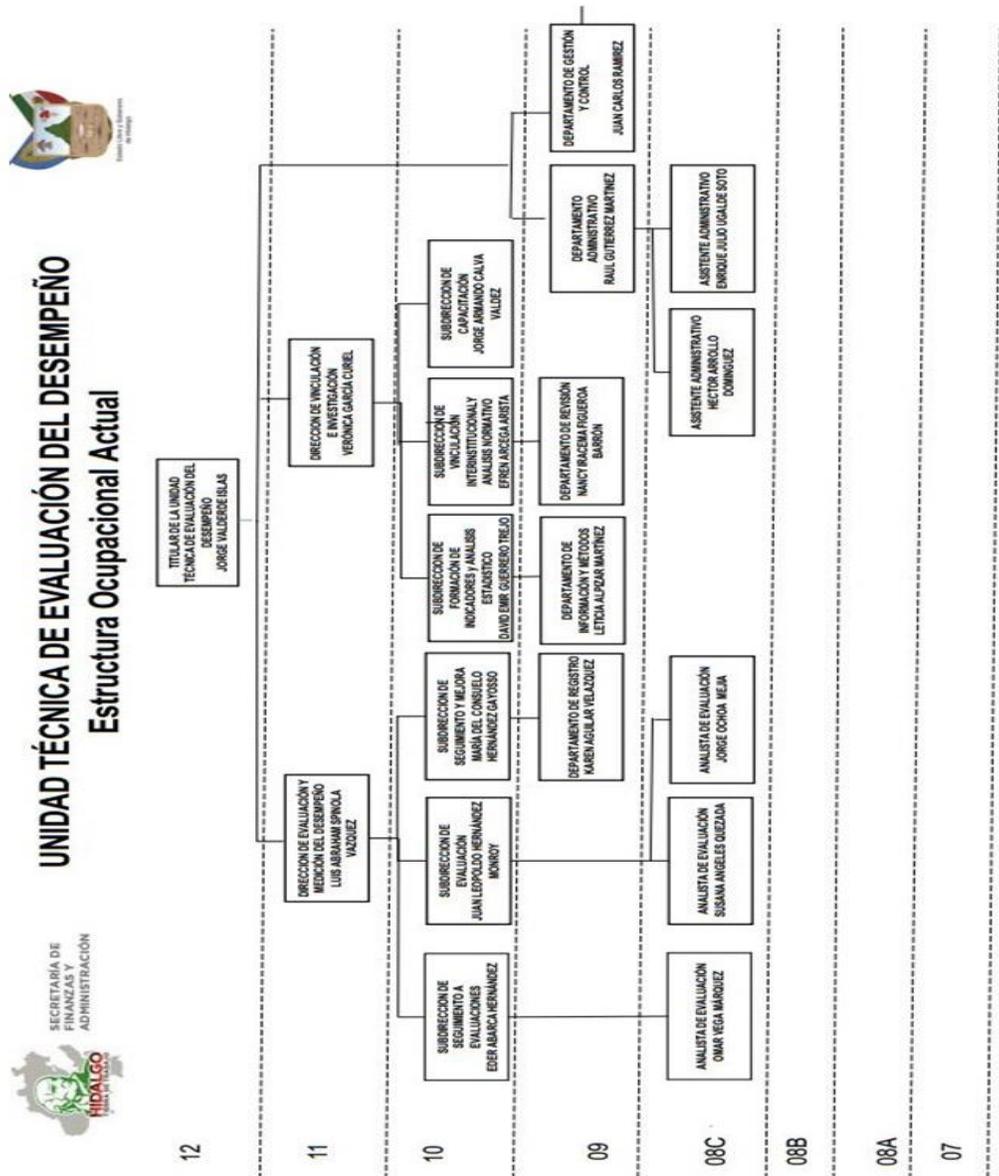
<sup>94</sup> En esta investigación se define a las funciones como el conjunto de tareas, acciones y actividades derivadas del marco institucional que debe de realizar una organización por medio de las personas que la integran; para ello se delimitan autoridad, jerarquía y responsabilidad dentro de la Estructura.

### 5.2.2 Representación de las estructuras: UTED muchos alfiles y pocos peones

El segundo recurso analítico es la diferenciación o la complejidad horizontal y vertical en la EO. En otras palabras, es la cantidad de procesos y personas requeridas para cumplir formalmente las funciones de la organización por medio del organigrama que es una presentación esquemática de las funciones y tareas institucionalizadas de una organización.

A partir de lo anterior presentamos el organigrama de la UTED:

Ilustración 3: Organigrama de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño



Fuente: Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno de Hidalgo.

En el caso de la UTED y, conforme a su organigrama, se puede observar una configuración jerárquica vertical, a partir del dominio del titular de la unidad en la EO Sin embargo, hay un considerable número de subdirecciones en contraste con los departamentos. Se describirá la diferenciación horizontal y vertical para corroborar este contraste.

La diferenciación horizontal se observa en las actividades especializadas ubicadas en la EO presentes a partir del nivel 11 que son los Directores de Área, con 02 puestos –los niveles representan la distribución jerárquica de los tabuladores de los cargos–, el nivel 10 integran los cargos de Sub Director de Área por 06 plazas, mientras que en el nivel 09 representado por los Encargados del Despacho hay 05 puestos, por último, el nivel 8c integran a los jefes de oficina cuenta con tres áreas especializadas, en total suman 16 cargos. En contraste, este nivel sólo cuenta con dos puestos de asistentes administrativos que conforman el trabajo no especializado y rutinario.

Una primera interpretación de esta diferenciación indica un exceso de puestos laborales especializados, estadísticamente representa el 89 por ciento, esta cifra dista del 11 por ciento del trabajo rutinario, incluso las dos áreas de asistencia administrativa formalmente apoyan sólo al departamento administrativo. Dicho de otra manera, la UTED no cuenta formalmente con puestos laborales no especializados encargados de las actividades rutinarias que apoyen formalmente a las áreas especializadas; metafóricamente existe una desproporción entre un mayor número de alfiles y un bajísimo porcentaje de peones.

En cuanto a la diferenciación vertical, desde el titular de la UTED – los Directores de Área – hasta los analistas y asistentes administrativos – jefes de oficina– presenta cuatro niveles para realizar las tareas de planear, programar, coordinar, y diseñar los instrumentos y políticas que definen la evaluación del desempeño del gobierno de Hidalgo. La UTED cuenta con dos áreas de apoyo administrativo vinculadas formalmente al departamento administrativo, esto significa que en lo demás niveles el trabajo rutinario es asumido como parte de las responsabilidades de los cargos especializados o informalmente las dos unidades de apoyo administrativo auxilian a las 16 áreas que integran la UTED.

La división del trabajo constituye un primer elemento descriptivo para conocer cómo se encuentran dispersas las funciones administrativas, directivas y técnicas en una organización, la formalización es el instrumento que nos permite saber si los titulares de los cargos especializados y los responsables en las áreas de apoyo administrativas cuentan con

“flexibilidad” para realizar sus acciones o, en su caso, se deben de remitir a los manuales de procedimientos donde se encuentran estipuladas como deben de realizar sus respectivas tareas y que hacer en situaciones de contingencia. Esto se describirá en los siguientes párrafos.

### 5.2.3 Formalización: las cadenas institucionales en el actuar de la organización

El tercer elemento de análisis es la formalización, entendida ésta como la orientación que deben tener las funciones y tareas de la organización definidas en los marcos institucionales como las leyes, los reglamentos, los manuales<sup>95</sup> entre otros. En esta investigación hemos decidido partir del manual de organización porque son las instancias que representan esquemáticamente las reglas y procedimientos formalizados por cada área.

El Manual de organización de la UTED es el marco institucional que incluye las reglas y procedimientos a realizar por las 18 unidades que la integran, en el siguiente cuadro se representará esquemáticamente las reglas y procedimientos formalizados por cada área.

Tabla 18: Esquematzación de la formalización de procesos de la UTED

Unidad administrativa	Nivel	Número de reglas y procesos formalizados
Titular de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño	12	28
Dirección de Evaluación y Medición del Desempeño	11	19
Subdirección de Evaluación	10	13
Departamento de Medición y Evolución	10	12
Subdirección de Seguimiento y Mejora	10	13
Departamento de Registro	09	13
Dirección de Vinculación e Investigación	11	15
Subdirección de Capacitación	10	10
Departamento de Información y Métodos	09	10
Subdirección de Vinculación Interinstitucional y Análisis Normativo	10	13
Departamento de Revisión	09	13
Departamento Administrativo	09	13
Subdirección de Seguimiento a Evaluaciones	10	12
Analista de Evaluación	08c	08
Departamento de gestión y control	09	12
Subdirección de formación de indicadores y análisis estadístico	10	10
Asistente administrativo	08c	Sin especificar

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual de organizaciones de la UTED.

<sup>95</sup> En esta investigación hemos optado por En los manuales de organización, de gestión, de administración, los reglamentos internos, entre otros; se encuentran los marcos institucionales que incluyen las reglas, las normas y los procedimientos a realizar por las unidades administrativas y técnicas.

De la Tabla 18, se observa que la mayor parte de reglas y procesos formalizados por la UTED se ubica en el titular de la unidad con 28 instrucciones que regulan y controlan sus orientaciones; en cambio, las direcciones, subdirecciones y los departamentos oscilan en un rango de 15 a 10 regulaciones. Un dato a destacar son las unidades de apoyo administrativo, en el manual organizacional no se hace referencia a las funciones que les corresponden a estas áreas. Esto se debe a una omisión en el marco institucional o son instancias donde existe una formalización mínima y se deja un amplio margen de actuación al personal operativo, en palabras de Hall “Si se cree que los miembros son capaces de ejercer un juicio excelente y autocontrol, la formalización será baja” (Hall, 1996, 70), pero conforme a la estructura organizacional éstos, en teoría, sólo brindan apoyo al departamento de administración, no así a toda la EO de la UTED.

Un elemento vinculado con el nivel de formalización de los procesos administrativos es el grado de centralización en la toma de decisiones y distribución del poder dentro de la organización.

#### 5.2.4 Centralidad: sometimiento de lo técnico y administrativo con lo directivo

La última herramienta que incorporamos en la descripción de la E.O. es la centralidad, ésta implica la dependencia de las sub unidades administrativas de la organización con el titular en la toma de decisiones; sin embargo, no se limita al ámbito de las decisiones, involucra el control y sometimiento de las áreas y personal acordes a los deseos de las personas que ostentan el poder directivo dentro de la organización.

En la UTED, los marcos institucionales como la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración, los Lineamientos Generales de la UTED; refieren la dependencia de las 18 sub unidades administrativas a la oficina del titular de la UTED, se especifica que ante esta instancia se debe de someter, para su aprobación, los resultados de las evaluaciones y su publicación, las políticas y programas anuales de evaluación así como los instrumentos e indicadores necesarios para llevar a cabo estas actividades. Incluso textualmente en el manual de organización refiere que las unidades administrativas como las direcciones, las subdirecciones, los departamentos, deben de proponer y auxiliar al titular de la UTED.

En la descripción de la EO podemos deducir en primera instancia que la UTED es una instancia administrativa con un alto nivel de formalización y centralidad de manera endógena y esto se reproduce exógenamente a las demás instancias organizacionales del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo.

Nos llama la atención que la UTED como instancia responsable en elaborar los criterios de la política de EDEGU este diseñada y operando de forma centralizada, jerárquica, autoritaria y su actuar sea discrecional. La incorporación de la evaluación del desempeño gubernamental derivada del modelo administrativo anglosajón de la Nueva Gestión Pública, requiere para su incorporación de un modelo organizacional que le permita a los niveles inferiores (técnico y administrativo) mayor flexibilidad y libertad en su actuar para realizar las funciones y tareas encomendadas, diseñar protocolos y procesos para resolver contingencias y problemas que se presentan de manera cotidiana.

Lo anterior nos permite reafirmar que la maquinaria gubernamental funciona como un *modelo muégano*, con sobre posicionamiento de procesos flexibles sobre bases rígidas y burocráticas. En la última sección de este capítulo procuraremos demostrar este sobre posicionamiento de técnicas flexibles sobre bases rígidas en cuatro procesos administrativos del gobierno de Hidalgo.

Uno de los propósitos en este trabajo de investigación versa determinar si el nivel de desarrollo estatal en Hidalgo depende de las orientaciones de la élite político-administrativa en los proyectos de reforma y modernización administrativa. En otras palabras, el progreso del estado de Hidalgo es reflejo de los proyectos y procesos de reforma y modernización en las estructuras organizacionales del gobierno.

En el documento nos hemos referido, por un lado, al proyecto de reforma administrativa con la incorporación de la Evaluación del Desempeño Gubernamental y, por otro, a la modernización administrativa en tres ámbitos: la profesionalización, la rendición de cuentas y transparencia y las TIC's. En adelante los aludiremos como procesos administrativos en el sentido de conocer las actividades informales incorporadas en el trabajo gubernamental que contribuyen a fortalecer en primera instancia la simulación y la improvisación y en segundo término a dar legitimidad a la acción pública de las élite político-administrativa gobernante.

### 5.3 Reforma y modernización en las estructuras organizacionales del gobierno de Hidalgo: discrepancias.

Antes de estudiar la reforma y la modernización administrativa en las estructuras organizacionales del gobierno de Hidalgo consideramos importante recuperar los elementos analíticos de los capítulos anteriores, definidos para esta investigación de la siguiente manera:

- *La élite político-administrativa*: es el grupo de personas que ejercen el poder público e intervienen en la organización, gestión y administración de las organizaciones gubernamentales con el propósito de incidir en la construcción, reforma y/o modernización de las instituciones públicas para beneficiarse de éste e incrementar sus intereses.
- *Reforma Administrativa*: el conjunto de propuestas impulsadas por la élite política e implementada por la élite burocrática o managers<sup>96</sup>, cuyo objetivo es producir cambios y mejorar los resultados de la gestión y administración en las instituciones gubernamentales, por medio de la modernización de las estructuras tradicionales, que se obtiene incorporando conocimiento científico y técnico en las oficinas gubernamentales.
- *Modernización Administrativa*: política gubernamental definida por quienes la imponen [élites políticas] y por quiénes la implementan [élite administrativa], su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación [Profesionalización TIC's, Transparencia y Rendición de Cuentas] para lograr cambios en la gestión gubernamental siendo inteligible por la población (Sole, 1998: 201).

Este marco de análisis lo requeriremos para hacer un ejercicio descriptivo e interpretativo sobre cuatro elementos, la evaluación del desempeño gubernamental, la transparencia y la

---

<sup>96</sup> Son los funcionarios públicos o “managers”, al ser designados por ésta en los puestos directivos de la Administración Pública, Es decir, son la parte operativa o técnica, los responsables de implementar las decisiones políticas como la modernización administrativa en sus respectivos cargos En palabras de Rosanvallon (2009: 85) los funcionarios públicos son “nombrados por la instancia electa y reclutados sobre la base de sus supuestas competencias profesionales.”

rendición de cuentas, la profesionalización y las tecnologías de la información y la comunicación. Estudiadas a partir de procesos administrativos, porque es en ellos donde se encuentran insertadas las formas de conducirse política y administrativamente de la élite político-administrativa.

### 5.3.1 Evaluación del Desempeño Gubernamental

La Evaluación del Desempeño es una herramienta utilizada en las organizaciones privadas – como son los bancos, las empresas automotrices, las organizaciones de radio y telecomunicaciones entre otros– para incrementar las ganancias y utilidades en la venta de los servicios y bienes al público en general. Su incorporación en el sector público proviene de experiencias de países anglosajones como Nueva Zelanda, Inglaterra y Australia; quienes integran herramientas del mercado para solventar en parte la crisis financiera del Estado Benefactor. Dicho de otra manera, se da un cambio en los cánones de la administración burocrática –orden, previsibilidad, control jerárquico, mérito, subordinación a las autoridades electas– incorporando mecanismos del mercado como la subcontratación, pagos diferenciados, incentivos del desempeño, énfasis en las metas y los resultados. Esto da como resultado un nuevo modelo administrativo denominado la Nueva Gestión Pública.

Su incorporación en las administraciones públicas de los Estados Latinoamericanos ha sido heterogénea, empero en su mayoría han respondido a una lógica de ajustar y adaptar nuevos modelos administrativos para hacer más eficiente y óptimo la acción pública de los gobiernos. En el caso mexicano, su incorporación se debe en buena medida al modelo económico neoliberal de corte americanista anglosajón. Su réplica en los gobiernos locales es resultado de un isomorfismo coercitivo; no es propósito de esta investigación analizar estos procesos, sólo hacemos alusión a ello para contextualizar la integración de la Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU) en los gobiernos estatales.

En la siguiente exposición procuraremos realizar un ejercicio hermenéutico sobre las percepciones y valoraciones de algunos funcionarios públicos del gobierno de Hidalgo que accedieron, de manera anónima, a responder entrevistas sobre los procesos de la EDEGU y algunos procesos de modernización administrativa. Optamos por incorporar esta técnica de investigación porque es la forma que nos permite identificar en los relatos orales de los

entrevistados los comportamientos perniciosos en los funcionarios públicos. Las entrevistas se organizaron en cuatro dimensiones analíticas:

- Elite político-administrativa.
- Reforma administrativa.
  - Evaluación del Desempeño Gubernamental (EDEGU).
  - Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño Gubernamental (UNITED).
- Procesos de modernización administrativa
  - Transparencia y Rendición de Cuentas.
  - Profesionalización.
  - TIC's
- Modernización y desarrollo

Se dispuso de esta manera la estructura de la entrevista a fin de cubrir los objetivos de esta investigación. A su vez, los relatos los dividimos en dos dimensiones: el deber ser refiriéndonos a todas aquellas actitudes, actividades, acciones, procesos, formas de conducirse reguladas en los marcos institucionales, indicando lo que es correcto; y en el ser hacemos referencia a la realidad, aquello que se realiza cotidianamente y no es regulado.

En una primera instancia, los funcionarios públicos aluden al proceso de la EDEGU como una nueva herramienta administrativa que debe ser empleada para diseñar, coordinar, y dar seguimiento a la estrategia de innovación gubernamental. Así mismo, de procurar medir la eficiencia, la eficacia y la calidad de la gestión pública siendo reflejados estos resultados en los bienes y servicios que se destinan a la ciudadanía. Partiendo de la idea anterior, la administración estatal encabezada por el del Gobernador Lic. Francisco Olvera Ruíz (2011-2017) establece por decreto<sup>97</sup> la creación del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED) así como dos organizaciones, la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) y la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED).

A este sistema, se le incorporan instrumentos cuantitativos para el funcionamiento del SEED como son las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR's) y el Presupuesto por Resultados (PpR). Dicho de otra manera, los entrevistados identifican a la EDEGU como una técnica administrativa que les permitiría reconocer deficiencias, fallas, discrecionalidad,

---

<sup>97</sup> El día jueves 03 de Abril del 2014

impunidad, negligencia, improvisación y simulación en la ejecución de las funciones y tareas asignadas. Los resultados de una evaluación permiten conocer el contexto en el cual actúan las organizaciones, con estos datos e información se pueden realizar diagnósticos, dictámenes para emitir recomendaciones orientadas a realizar cambios, ajustes y modificaciones en la estructura organizacional

No obstante, inferimos que en la realidad no es así, el SEED no es funcional existe como requerimiento establecido por las regulaciones del gobierno y el congreso federal, éste desempeña una doble función ser juez y ser parte<sup>98</sup>. Bajo esta premisa, “el desempeño en el gobierno atiende meramente a la normatividad no a la realidad” (Entrevista C, 2015: 02).

La evidencia la encontramos en el trabajo operativo de las MIR's, estas recaen en el requisito y carecen de veracidad, porque para su elaboración sólo interviene una persona por dependencia<sup>99</sup> designada arbitrariamente para elaborar las MIR's de todas las unidades administrativas que integran a la dependencia. Después, un número de estos indicadores son distribuidos de manera descendente a las direcciones, a las jefaturas de oficinas, a las unidades técnicas y administrativas; los responsables de estas unidades deben cubrir cierto número de indicadores que ellos no elaboraron, se los impusieron; se opta por construir la evidencia para darlos por válidos y siguen trabajando bajo esquemas de simulación e improvisación con la misma estructura y maquinaria gubernamental.

Sobre las bases de las ideas expuestas, otro elemento que nos permite contextualizar es el PpR, éste atiende a la armonización contable del gobierno federal, el cual impone a los gobiernos locales cubrir un número determinado de indicadores. Dicho de otra manera “es un procedimiento mimético, lo que se produce en la federación se replica en los gobiernos estatales” (Entrevista C, 2015: 03). Esto demuestra que al interior del gobierno la reforma y modernización administrativa no han trastocado las prácticas rudimentarias del quehacer gubernamental.

---

<sup>98</sup> Por ser *juez y parte*, nos referimos al sometimiento que se tiene de las auditorías y contralorías internas de cada dependencia del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo. Estas instituciones son responsables formalmente de normar y regular el desempeño de las acciones públicas de las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, al no tener la autonomía a nivel de un secretario, quedan subordinadas a atender los intereses del titular o del funcionario de mayor jerarquía en la dependencia.

<sup>99</sup> La literatura sobre el Enfoque del Marco Lógico nos indica que estos indicadores deben ser elaborados en forma colegiada, interviniendo aquellas personas beneficiadas con el proyecto y las responsables en su ejecución.

La relevancia de incorporar a la administración pública estatal nuevas herramientas como las EDEGU, el PpR, las MIR,s tiene como finalidad conocer el nivel de influencia de la acción pública del gobierno en el progreso o desarrollo de la entidad traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población. En otras palabras:

“Marca la pauta para dar a conocer resultados de impacto a la sociedad y no únicamente resultados de auditorías financieras, es decir, a la sociedad no le interesa únicamente como se ha gastado el presupuesto si no las mejoras que se han obtenido en cuanto a los servicios y bienes que la misma demanda” (Entrevista D, 2015: 02).

Incluso hay servidores públicos que las consideran “en fase de implementación pero la intención es que sea un instrumento estratégico de la toma de decisiones” (Entrevista A, 2015: 03). Empero, hay quienes opinan que:

“...en realidad tiene más importancia para guardar las nuevas formas que son exigidas por la federación, pero cada vez se trabaja más para que el desempeño sea real y eficiente, ya que es un proceso y aún existen muchas viejas prácticas heredadas de administraciones anteriores” (Ibid.).

En suma, si tiene relevancia en su conjunto el SEED, pero para cubrir los intereses de las unidades directivas, administrativas y técnicas del gobierno, porque si el desempeño de una determinada Dirección fue armónico, se cubrieron en su mayoría las metas con sus respectivos indicadores, se tiene garantizado –en la mayoría de los casos– una mayor asignación de recursos financieros en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal. Por citar un ejemplo:

Si educación tenía que alfabetizar a 1,000 personas y llegaste a cubrir 999 cumpliste la meta al 100 por ciento, para el siguiente año puedes programar alfabetizar a 1,500 personas porque estas garantizando que estas cumpliendo y sólo se está garantizando la nulidad, la nada (Entrevista C, 2015: 04).

### 5.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

Dentro de este marco de interpretación, el segundo proceso administrativo vinculado ahora a la modernización es la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Por una parte, al referirnos a la transparencia en el ámbito gubernamental hacemos referencia a “la existencia o no de la información –y de sistemas que la producen– sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias del gobierno [...] es en esencia, el acceso público a datos e información”

(Jonathan Fox, 2007, citado en Sosa, 2011: 22). En cambio, la rendición de cuentas en el gobierno se define como:

“La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2002; citado por Sosa, 2011: 24).

Partiendo de los supuestos anteriores, la Transparencia y la Rendición de Cuentas “dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares” (Emmerich, 2004; citado en Sosa, 2011: 21). Vale la pena decir, es un instrumento destinado a fortalecer el sistema político y administrativo de los Estados Nación.

Al referirnos a este concepto, algunos entrevistados lo refieren como “un procedimiento para dar a conocer a la ciudadanía la manera en que se están administrando y destinando los recursos públicos” (Entrevista D, 2015: 03). Otros, lo refieren como la “responsabilidad de todo servidor público de proporcionar la información que justifique el cumplimiento de sus funciones y el gasto público” (Entrevista B, 20015: 03). En suma, la Transparencia y la Rendición de Cuentas son entendidas por los burócratas gubernamentales en parte como ejercicios de apertura que deberían de tener los gobernantes con los gobernados, para darles a conocer cuáles son sus funciones, sus tareas, sus actividades, cómo las realizan, cuáles son los mecanismos, los procedimientos, entre otros. Adicionalmente, proporcionar datos e información relacionados a los resultados de la acción pública.

La interpretación de estas respuestas cae en el ámbito de lo que hemos denominado en esta investigación el deber ser, cómo tendría que funcionar. En contraste, la situación que impera en el trabajo cotidiano en el gobierno no coincide con los postulados básicos aludidos en los párrafos anteriores.

Las ideas expuestas a continuación nos permitirán contextualizar en términos generales la institucionalización de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el gobierno de Hidalgo a partir de su marco jurídico; en segunda instancia recuperaremos algunas respuestas de los entrevistados relativas a la forma en que se ejecuta el trabajo con los

archivos, y aludir lo que consideramos es la principal dificultad del gobierno sobre este tópico.

En relación al marco institucional relativo a la Transparencia y la Rendición de Cuentas para el estado de Hidalgo, se encuentra integrado por:

- Constitución Política del Estado de Hidalgo
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información
- Ley de Archivos del Estado de Hidalgo
- Reglamento de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo
- Estatuto del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo

Con referencia a esta normatividad, se precisa que las dependencias<sup>100</sup> que integran el poder ejecutivo del estado de Hidalgo contara con una contraloría interna responsable de llevar acabo los procedimientos y protocolos para transparentar la acción pública y rendir cuentas a la sociedad. Se identifican las organizaciones que intervienen en estos procesos, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Dirección General de Transparencia Gubernamental, las Contralorías Internas de cada Dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, el Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (IAIPGEH), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH) –éstas dos últimas son instituciones responsables de la fiscalización de los recursos públicos federales y locales–. Como podemos inferir, en su conjunto estas organizaciones integrarían un Sistema Estatal de Transparencia y Rendición de Cuentas, responsable en establecer los criterios de uniformidad en la ejecución de estas funciones.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (LTAIPGEH), indica que cada sujeto obligado<sup>101</sup> debe contar con una

---

<sup>100</sup> El lector puede abundar o acceder a información complementaria al respecto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.

<sup>101</sup> Conforme a la LTAIPG en el artículo 5, fracción IV se establece que los sujetos obligados son: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Ayuntamientos, el Instituto Estatal Electoral, entre otros.

Unidad de Información Pública Gubernamental (UIPG)<sup>102</sup> y un Catálogo de Acceso a la Información Pública Gubernamental (CAIPG) para tramitar, procesar y entregar datos, información y/o archivos conforme a las solicitudes,

Como complemento para la ejecución y cumplimiento de las funciones de transparencia y rendición de cuentas, la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo<sup>103</sup> y su reglamento indica que los sujetos obligados deben contar con un Catálogo de Disposición Documental (CDD)<sup>104</sup> el cual contiene lo relativo a los archivos documentales que debe ser elaborados por las unidades administrativas de cada sujeto obligado. Sin embargo, el poder ejecutivo carece de una normatividad interna<sup>105</sup> que regule los procedimientos en la ejecución de la transparencia, el acceso a la información pública gubernamental y la rendición de cuentas como el Reglamento Interno del Comité de Transparencia del Poder Judicial del estado de Hidalgo<sup>106</sup>. En su lugar, sólo se nombran discrecionalmente enlaces –un servidor público– por cada dependencia quienes son los responsables de realizar los trámites, los procesos, recabar la información requerida para las solicitudes.

No obstante, a pesar de contar con un marco institucional que regula estos procedimientos, las actividades destinadas a la administración documental al interior de las direcciones, los despachos, las oficinas, las unidades de apoyo administrativo no son uniformes porque algunas reportan avances conforme a los criterios establecidos en el marco legal y en otras son nulos. Hay que tener en cuenta que en el caso del sujeto obligado del poder ejecutivo del estado de Hidalgo:

“Se cuenta con un órgano rector que genera diferentes tipos de archivos (histórico, de guarda y custodia, de trámite, etc.). Sin embargo, para el uso de estos archivos se requiere

---

<sup>102</sup> Es la establecida en cada uno de los sujetos obligados para dar respuesta a las solicitudes de información (Artículo 5, fracción XIV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo).

<sup>103</sup> Regula la administración documental y establece las bases de un sistema integral que organice y conserve los acervos documentales, históricos y digitales.

<sup>104</sup> Registro general y sistemático que establece los valores documentales, los plazos de conservación, la vigencia documental, la clasificación de reserva o confidencialidad y el destino final (Artículo 4, fracción XIII de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo).

<sup>105</sup> El Artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo establece que en cada sujeto obligado de la misma, se integrará un Comité de Acceso a la Información, el poder ejecutivo carece de esta normatividad y el único sujeto obligado en tenerla es el poder judicial del estado de Hidalgo.

<sup>106</sup> El reglamento tiene por objeto establecer las reglas de organización y funcionamiento del Comité de Transparencia del Poder Judicial con el propósito de impulsar la transparencia y acceso a la información pública (Artículo 1, del RICTPJEH).

que todas las oficinas pertenecientes al poder ejecutivo estatal trabajan de forma integral y bajo criterios homogéneos para procesar, integrar y presentar datos e información en los archivos. Por ejemplo una subdirección de área de una dirección general perteneciente a una secretaria no se encuentra debidamente conformada y trabajando con lineamientos de uniformidad en materia de archivo, las demás áreas administrativas que integran una determinada secretaria o dependencia se encuentran imposibilitadas para continuar con sus trabajos en materia de archivos, acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas” (Entrevista A, 2015: 05).

Las evidencias anteriores, corroboran la forma de trabajar diversa de las organizaciones públicas del gobierno de Hidalgo, al interior de las unidades administrativas persisten vicios, prácticas ortodoxas<sup>107</sup> que son difíciles de erradicar. Empero, la inercia es la responsable en llevar a cabo sucintamente estos procesos.

Aunado a esta situación, se destacan los obstáculos que enfrenta la ejecución de estas funciones, el principal relacionado por los entrevistados es el compromiso político, esto es “los funcionarios públicos responsables en transparentar las actividades del gobierno no pueden mostrarle a la sociedad, al ciudadano lo que se está haciendo si dentro de mis intereses estoy esperando brincar al siguiente peldaño político” (Entrevista C, 2015: 05).

Una forma de erradicar este problema es otorgar –por parte de la federación– autonomía plena a la ASEH y a las contralorías internas. Adicionalmente, la permanencia en los cargos públicos deberá depender de una instancia superior al del gobierno de la entidad; de esta manera se obtendría a una mayor transparencia y rendición de cuentas porque la asignación de recursos financieros, de personal, y la entrega resultados se realizaría conforme a las actividades reales ejecutados por el gobierno, Éstos recursos no estaría en manos del gobernante en turno, permitiendo una mayor libertad para transparentar y rendir cuentas, sin ocultar cosas.

Sobre la base de las ideas expuestas nos permiten inferir que la transparencia es insuficiente y se rinden cuentas de manera superficial, porque el gobierno de Hidalgo no muestra a los gobernados realmente lo que se está haciendo; por ejemplo, no se da a conocer los nombres de los beneficiarios de los programas estatales y federales, de las licitaciones, de las adjudicaciones directas para realizar obras públicas en la entidad. En otras palabras, la

---

<sup>107</sup> Con prácticas ortodoxas nos referimos a los vicios en la forma de trabajar de los servidores públicos con mayor antigüedad en las estructuras organizaciones, como la discrecionalidad, la negligencia, la opacidad, la rutinización excesiva de las tareas, por mencionar algunas.

transparencia y la rendición de cuentas se llevan a cabo no por convicción de la administración pública estatal sino por presión federal o internacional.

### 5.3.3 Profesionalización

Como seguimiento de esta actividad, procederemos a describir la percepción de los servidores públicos entrevistados en relación al segundo elemento de la modernización, la profesionalización. El propósito de esta investigación es determinar el nivel de influencia de los proyectos de reforma y modernización en dos direcciones, por un lado, en los aparatos administrativos de los gobiernos estatales y en otro en el mejoramiento del nivel de vida de los gobernados. Para tal efecto, se ha optado en este trabajo conceptualizar la profesionalización como:

“Un sistema de gestión de personal que, [...] involucra el ingreso, formación, promoción, evaluación, sanción y planeación del personal del sector público” (Dussauge y Méndez, 2011: 18).

Nuestra herramienta analítica se alinea con lo que hemos definido como procesos administrativos de la reforma y modernización en la estructura organizacional. El primer acercamiento interpretativo a determinar es ¿qué se entiende por el servicio profesional? es referido por los entrevistados como:

“Una obligación que a la fecha no se ha implementado, permitiría extinguir vicios como: abuso de autoridad, designación deliberada de servidores públicos, incertidumbre por la permanencia, etcétera; así mismo abre las puertas a ciudadanos que están interesados y convencidos de su vocación para servir a la sociedad” (Entrevista D, 2015: 04).

De acuerdo a esta percepción, los entrevistados infieren que los servidores públicos incorporados al interior de las oficinas de las organizaciones públicas que conforman las dependencias del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo no cubren los perfiles profesionales requerido para desempeñarse en un área administrativa. Dicho de otra manera, no hay profesionalización realmente. Por citar un ejemplo:

“En la Secretaría de salud los doctores o médicos cirujanos no deberían estar al frente de la administración de los hospitales, ellos podrían dirigir una dirección médica, [...] si sólo es designada de manera discrecional y arbitraria estamos dejando en manos de cualquier persona el rumbo de las acciones públicas” (Entrevista C, 2015: 07).

Las ideas expuestas refieren la forma discrecional de asignar a los servidores públicos en las oficinas gubernamentales, no importa quién y cómo se asignar los puestos de

Secretario de Estado, Subsecretario, Director General, Director de Área, Subdirector de Área, entre otros cargos; porque en el área pública “no importa si haces bien las cosas o si las haces mal [...]. Entonces no se cuenta con un organismo rector al interior de cada dependencia para dar seguimiento al desempeño de todos los funcionarios” (Entrevista C, 2015:07).

El sistema de gestión de personal mencionado al inicio de esta sección integra dos elementos básicos; los *concursos* para el ingreso y la *capitación* para la formación, la promoción, y la evaluación de los trabajadores gubernamentales. Ambos se encuentran regulados en los Lineamientos Generales (2013)<sup>108</sup> que establecen los criterios, las políticas internas de observancia general de las dependencias que integran el poder ejecutivo para los procesos de contratación, de capacitación y promoción del personal.

Al respecto del primer punto, “los concursos se llevan a cabo para los niveles básicos de ingreso –algunos en realidad– y para los puestos escalafonarios de base” (Entrevista A, 2015: 06). Al decir de algunos entrevistados, el ingreso al aparato administrativo del gobierno de Hidalgo se encuentra institucionalizado formalmente, pero en la realidad se realiza discrecionalmente. A este respecto, los entrevistados nos dicen:

“el competir por un puesto, cargo o ingresar a laborar en el gobierno tendría que ser por concurso, en cambio en nuestra entidad es llenar un formato, si cumples o no con el perfil eres aceptado, no importa; entonces podemos tener un médico veterinario dirigiendo las finanzas o tener un ingeniero agrónomo dirigiendo salud” (Entrevista C, 2015: 07).

Como se ha dicho, no existe la profesionalización en el gobierno de Hidalgo, en su lugar impera la designación por compromisos políticos y la discrecionalidad, no se toma en consideración los requerimientos de los perfiles laborales para asignar mediante concurso, examen, selección o mérito a los trabajadores en los diversos cargos que componen la estructura organizacional<sup>109</sup>. Esta situación requiere que el gobierno de Hidalgo cumpla con los mecanismos y criterios institucionales del sistema de gestión de personal para cubrir con la profesionalización del aparato administrativo.

---

<sup>108</sup> Estos se suscriben a la Dirección General de Administración, Desarrollo de Personal y Profesionalización perteneciente a la Subsecretaría de Administración, adscrita a la Secretaría de Finanzas y Administración del Poder Ejecutivo del gobierno de Hidalgo.

<sup>109</sup> El lector puede abundar o acceder a información complementaria al respecto en los tabuladores de sueldos vigente del gobierno de Hidalgo del 2014, de los funcionarios de Base y de confianza.

Otro elemento es la capacitación, éstos son programas que tienen como objetivo actualizar al servidor público en los cambios del marco institucional<sup>110</sup>, y adquirir nuevos conocimientos y capacidades específicas que les ayuden en sus tareas rutinarias.

Hay que destacar, esta debiera de ser una herramienta para fortalecer endógenamente el funcionamiento de una dependencia. En cambio, se busca reforzar programas intergubernamentales y con ello cumplir las mestas institucionales<sup>111</sup>. En otras palabras, un cierto número de cursos de capacitación son diseñados para cumplir con los indicadores de resultados designados arbitrariamente a las dependencias de gubernamentales.

Otro aspecto central es el personal convocado a los cursos de capacitación, en opinión de los entrevistados:

“Si a un curso de contabilidad se cita a Directores y Presidentes Municipales, el curso no modificara la forma de trabajar, porque a estos programas se les debe de citar al personal operativo quiénes en realidad son lo que van a realizar las nuevas funciones y tareas”. (Entrevista A, 2015: 07).

De estas reflexiones, podemos concluir que la profesionalización en el gobierno de Hidalgo es nula, porque los perfiles laborales no coinciden con los titulares de los cargos; la incorporación, la designación y la promoción del personal se realiza a partir de compromisos políticos y discrecionales; los cursos de capacitación no son elaborados para cubrir o atender determinadas deficiencias en el funcionamiento de la dependencia o para desarrollar nuevas habilidades y capacidades al personal operativo.

Un tercer elemento que nos puede corroborar la nulidad de los procesos de reforma y modernización de los aparatos administrativos son las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), en el siguiente apartado haremos alusión a ellas.

---

<sup>110</sup> Estos modifican los procesos administrativos, a los servidores públicos se les debe formar conforme a las nuevas disposiciones como es la Evaluación del Desempeño Gubernamental, (EDEGU) el Presupuesto por Resultados (PpR), la armonización contable, por mencionar algunos.

<sup>111</sup> En el gobierno de Hidalgo por ejemplo se imparten cursos en materia de archivos –lo diseña y lo aplica la Dirección General de Políticas para la Administración Documental y Archivo General–, el de matrices de desempeño e indicadores de resultado –impartido por la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño–, el de la cuenta pública –por parte de la Auditoría Superior del Estado–, entre otros.

#### 5.3.4 Tecnologías de la Información y la Comunicación

El último elemento en considerar en esta investigación es el proceso administrativo se deriva de la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), cabría preguntarse de qué estamos hablando y cuál es su finalidad en el ámbito gubernamental. En primer lugar, se le denomina TIC's al conjunto de tecnologías que permiten el acceso, producción, tratamiento y comunicación de datos e información a través de representaciones visuales –videos, imágenes y texto– y auditivas –sonidos–. En segunda instancia, su incorporación a los aparatos administrativos en los gobierno responde a la necesidad de hacer más eficiente la acción pública. En otras palabras, es considerar a “las TIC como herramientas con un enorme potencial para configurar estructuras organizativas y modelos de gestión pública que ofrezcan una respuesta única, ágil, eficiente, de calidad y transparente a los ciudadanos” (Criado et al, 2002: 01).

Lo anteriormente expuesto nos remite al concepto del gobierno electrónico o *e government* –en inglés–, este se define como el uso de la aplicación:

“de las TIC en los órganos de la Administración [pública] para [el funcionamiento y] mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”. (CLAD, 2007: 07).

El gobierno electrónico, es el uso de las TIC's para mejorar las funciones de los mecanismos administrativos del gobierno, otorgando a los gobernados el acceso a datos e información, también implica, la innovación y simplificación administrativa de trámites, de procesos, de servicios, de atención a la ciudadanía, por mencionar algunos. Con forme a estas ideas, el objetivo de esta sección en conocer la apreciación de los funcionarios públicos sobre el desempeño de las TIC's en la acción pública del gobierno.

Para lograr este cometido consideramos necesario referirnos a tres factores, la política gubernamental en materia de las TIC's, los programas, los procesos y los servicios digitalizados del gobierno de Hidalgo y el impacto de éstos en el desempeño de las funciones y tareas de los aparatos administrativos.

Por lo que se refiere a la política gubernamental de las TIC's, los entrevistados la refieren como “conservadora, porque sólo se norman y se regulan aspectos pequeños como la adaptación de portales en base a las calificadoras, se cuentan con correos de contacto certificados –terminación hidalgo.gob.mx– y los sistemas internos de gestión y

administración<sup>112</sup> en algunas dependencias” (Entrevista A, 2015: 08). Dicho de otra manera, los criterios gubernamentales están orientados a la construcción de portales electrónicos y de sistemas de gestión y administración electrónica que fortalezcan la acción gubernamental. Empero, su propósito no es la modernización y la automatización de los procesos administrativos, su intención real es armonizar con los criterios que dicta las instituciones federales.

Otro elemento vinculado es la falta de personal con capacidades y habilidades en el uso estas nuevas herramientas de comunicación e información. Al respecto los entrevistados nos comentan lo siguiente: “estamos trabajando con personal que le cuesta mucho trabajo incorporarse al ritmo tecnológico actual, no tiene un manejo adecuado de las TIC’s” (Entrevista C, 2015: 08). Atendiendo a estas consideraciones se tiene avances en esta área pero aún falta mucho camino por recorrer.

En relación con el segundo factor de estudio, los Registros Únicos de Trámites y Servicios (RUTS) que cada dependencia del poder ejecutivo de Hidalgo tiene, forman parte de los criterios que regula la política gubernamental de las TIC’s. Por ejemplo, los ciudadanos pueden realizar trámites para el pago de impuestos como el de la tenencia vehicular, solicitar acceso información pública a las dependencias y entidades del gobierno, atención a quejas y denuncias; identificación electrónica, entre otros. Al respecto de los sistemas internos de gestión y de administración electrónicas cada dependencia cuenta con un procedimiento acorde a sus funciones y tareas designadas, por ejemplo: la Secretaría de Finanzas y Administración tiene el Sistema Integral de Finanzas y Administración Pública (SIFAP), éste se “utiliza como una herramienta para la armonización contable” (Entrevista A, 2015: 05); la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, “utiliza el INFOMEX HIDALGO para dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental” (Entrevista A, 2015: 05).

Un cierto número de sistemas, de procesos, de trámites y de servicios son integrados a través del uso de las TIC’s como podemos inferir. Sin embargo, el impacto en el desempeño

---

<sup>112</sup> Algunos de estos sistemas de administración y gestión electrónica son: el Sistema Integral de Finanzas y Administración Pública (SIFAP), el Sistema de Control Vehicular (SICOV), el Proceso de Gestión de Suministros y Administración de Materiales, PROGESAM) de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA), entre otros.

gubernamental no es homogéneo depende de las prioridades de la élite político-administrativa y del isomorfismo coercitivo de las instituciones federales; en el caso de la comunicación en materia de transparencia es mayor por el uso de los correos electrónicos certificados y la plataforma INFOMEX. Existe un reconocimiento de los entrevistados en indicar que algunos sistemas internos como “el manejo de almacenes a través del PROGESAM, la declaración patrimonial por DECLARANET, los procesos contables/presupuestales por el SIFAP, la impresión de recibos de nómina por el portal único de personal, la correspondencia por el LOTUS NOTES” (Entrevista B, 2015: 06) facilita el trabajo operativo, agiliza trámites y gestiones.

Estas evidencias sobre el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación nos revelan el carácter conservador del gobierno de Hidalgo en el desempeño de sus funciones, carece por ejemplo de un catálogo de trámites y servicios, los sistemas de gestión y de administración electrónica no se encuentran interconectados entre sí para compartir datos, información, documentos, archivos, expedientes; entre otros.

La élite política-administrativa ha realizado ajustes a la estructura organizacional en algunas de las dependencias del gobierno para incluir el uso de las TIC's, pero orientadas a los requerimientos de los marcos institucionales federal, se omite la finalidad de incorporar estos procedimientos para mejorar el funcionamiento de los aparatos administrativos mejorando su eficiencia y mejorar los servicios a la población.

Recapitulando, la calidad y la competitividad en el gobierno de Hidalgo son muy deficientes, conforme a la información obtenida de los índices y encuestas previamente aludidas; la base operativa de las estructuras organizacionales trabaja bajo esquemas de simulación e improvisación, no cubren con las expectativas de la población en cuanto a la cobertura de servicios públicos de calidad, el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas, la competitividad. Empero, son benéficos para los gobernantes porque se mantienen vigentes criterios de impunidad, autoritarismo, corrupción discrecionalidad, marcos jurídicos inadecuados, exceso en materia de burocracia, tramitología y arbitrariedad de los servidores públicos y autoridades.

La inclusión de nuevos modelos administrativos –y sus herramientas– como la Evaluación del Desempeño Gubernamental, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, el Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Profesionalización, la administración de

archivos, entre otros; deriva en un sobre posicionamiento de procesos. En otras palabras, aparatos administrativos rígidos –burocratizados, centralizados, altamente formales– empleado herramientas flexibles –el desempeño, la administración de la calidad, el cumplimiento de metas, por mencionar algunos –en el ejercicio de sus funciones y tareas.

Como podemos mostrar, los proyectos de reforma administrativa y la modernización sólo representan nuevas formas de administrar y gestionar bajo estructuras organizacionales ortodoxas.

La EO de la UTED es una instancia administrativa con un alto nivel de formalización y centralidad de manera endógena y esto se reproduce exógenamente a las demás instancias organizacionales del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo.

Nos llama la atención que la UTED como instancia responsable en elaborar los criterios de la política de EDEGU este diseñada y operando de forma centralizada, jerárquica, autoritaria y su actuar sea discrecional. La incorporación de la evaluación del desempeño gubernamental derivada del modelo administrativo anglosajón de la Nueva Gestión Pública, requiere para su incorporación de un modelo organizacional que le permita a los niveles inferiores (técnico y administrativo) mayor flexibilidad y libertad en su actuar para realizar las funciones y tareas encomendadas, diseñar protocolos y procesos para resolver contingencias y problemas que se presentan de manera cotidiana.

Lo anterior, nos permite reafirmar que la maquinaria gubernamental funciona como un modelo muégano, con sobre posicionamiento de procesos flexibles sobre bases rígidas y burocráticas. En la última sección de este capítulo procuraremos demostrar este sobre posicionamiento de técnicas flexibles sobre bases rígidas en cuatro procesos administrativos del gobierno de Hidalgo.

En relación a la evaluación del desempeño gubernamental, si tiene relevancia en su conjunto el SEED, pero para cubrir los intereses de las unidades directivas, administrativas y técnicas del gobierno, porque si el desempeño de una determinada Dirección fue armónico, se cubrieron en su mayoría las metas con sus respectivos indicadores, se tiene garantizado – en la mayoría de los casos– una mayor asignación de recursos financieros en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Con respecto a la Transparencia y la Rendición de Cuentas son entendidas por los burócratas gubernamentales en parte como ejercicios de apertura que deberían de tener los

gobernantes con los gobernados, para darles a conocer cuáles son sus funciones, sus tareas, sus actividades, cómo las realizan, cuáles son los mecanismos, los procedimientos, entre otros. Adicionalmente, proporcionar datos e información relacionados a los resultados de la acción pública.

Por lo que se refiere a la profesionalización, esta es nula en el gobierno de Hidalgo, la base operativa –directivo, administrativo y técnicos– deben de cubrir un perfil profesional acorde a las funciones y tareas a desempeñar en los cargos o puestos designados; de lo contrario se cae en la simulación y la improvisación de los servidores públicos y el compromiso político se convierte en un eje rector para el ingreso, permanencia y promoción de los burócratas.

Por último, acerca de las TIC's, estas sólo son utilizadas para regular los portales en internet de las dependencias del poder ejecutivo y se emplean sistemas internos para la gestión y administración electrónica para armonizar nuevos procesos y gestiones acordes a los requerimientos de las autoridades federales.

## CONCLUSIONES

En el objetivo de este trabajo se basó en estudiar la reforma y la modernización administrativa en el gobierno de Hidalgo a partir de la incorporación institucional por parte de la élite político-administrativa de la evaluación del desempeño gubernamental y los proyectos de modernización administrativa en tres dimensiones: la profesionalización, la transparencia y rendición de cuentas y las TIC's, para explicar la forma en que se propone impulsar el desarrollo de la entidad.

La estructura organizacional gubernamental responsable del proyecto de reforma y de los procesos de modernización administrativa es el Sistema de Evaluación del desempeño del Estado de Hidalgo, a través de la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED) de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA). Esta organización administrativa permea endógenamente en las demás instancias gubernamentales del gobierno de Hidalgo.

La información obtenida a partir de las entrevistas anónimas realizadas a los burócratas, identifica una serie de irregularidades en los procesos de operatividad de la evaluación al desempeño gubernamental y la forma en que éste afecta los procesos de modernización administrativa. En otras palabras, nos encontramos con un modelo muégano, el cual está diseñado por estructuras organizacionales altamente formales, jerárquicas, centralizadas y rígidas de un modelo burocratizado; en ellas se insertan herramientas y técnicas administrativas y de gestión derivadas del paradigma de la nueva gestión pública como son la evaluación de desempeño, el presupuesto por resultados.

El *modelo muégano* es evidencia que el aparato administrativo del gobierno de Hidalgo no ha modificado, su marco institucional sus procesos, sus objetivos, la estructura y la formación de su personal conforme a las necesidades de la perspectiva de la evaluación del desempeño. A continuación, haremos alusión a las conclusiones generales de cada uno de los capítulos que integran esta investigación.

Con referencia al primer capítulo, el análisis derivado de los datos empíricos de la Gestión y Políticas Públicas (GPP) del CIDE, nos permite lograr una visión panorámica sobre las tendencias en los temas de investigación de la Administración Pública con los enfoques de las Políticas Públicas y los fenómenos organizacionales desde diferentes temas,

enfoques, perspectivas, posiciones epistemológicas y herramientas que dan cuenta de la realidad a la que suscribe el investigador; en efecto existe una mayor incidencia en el reconocimiento de la administración pública ortodoxa y los estudios de políticas públicas como un espacio donde confluyen diferentes lógicas; sin embargo, se debe tener en cuenta la definición construida de lo que se llama “la nueva administración pública” desde la visión latinoamericana influenciada por el pensamiento anglosajón.

En definitiva, la búsqueda de prácticas y herramientas que respaldan la toma de decisiones de la élite política como la tendencia que éstas tienen en los procesos de *simplificación y desregulación en la administración pública*. En otras palabras, los artículos revisados dan cuenta de la realidad en la administración de los gobiernos nacionales con base en la reflexión y comprensión, persiste la visualización aún limitada de las administraciones locales.

La revisión longitudinal, de las publicaciones revisadas de la revista *Gestión y Políticas Públicas* en un periodo de 10 años –del 2002 al 2012–, reflejan una tendencia en artículos académicos orientados al ámbito del gobierno federal y sus dependencias en los gobiernos locales. Se omite los análisis de las administraciones públicas locales en temas vinculados con los proyectos de reforma administrativa como la Nueva Gestión Pública y los procesos de modernización administrativa en los gobiernos estatales. Dicho de otra manera; no se sabe con precisión cómo funcionan los procesos de reforma y modernización administrativa en las estructuras organizacionales de los gobiernos estatales y las orientaciones de estos proyectos promovidos por la élite político-administrativa.

Por otra parte, el segundo capítulo nos permitió evidenciar en términos generales dos elementos nodales para estudiar los roles asumidos por la élite político-administrativa en el desempeño del gobierno y su progreso.

En primera instancia con respecto a la evaluación del pensamiento administrativo en Norteamérica tuvo matices diferentes. Por un lado, la disciplina en los Estados Unidos se ha desarrollado enriqueciéndose con los nuevos estudios y posturas analíticas –como la ciencia administrativa, los enfoques organizacionales, o la escuela humanista– a lo largo de 100 años, y continúan emergiendo nuevas propuestas de análisis, por ejemplo, el gobierno electrónico. Dicho de otra manera, la administración pública anglosajona americana realizó ajustes a los modelos de gestión y administración –con sus respectivas herramientas– conforme a las

necesidades del gobierno y del contexto económico, político y social; brindando una gran diversidad de herramientas en la solución de nuevos problemas públicos.

Por el contrario, el caso mexicano consideramos que no logro consolidar nuevas propuestas al pensamiento administrativo. En cambio, podemos aludir que la administración de Porfirio Díaz es un buen ejemplo de las formas en que la élite gobernante utiliza la maquinaria administrativa no sólo en el proceso de someter a las masas, también es un instrumento de poder que les permiten proteger sus intereses personales sobre los sociales. Hay que hacer notar, los gobiernos y sus gobernantes utilizan a la administración pública en la consecución de proyectos personales permitiéndoles cultivar y salvaguardar sus propios intereses sobre aquellos que son responsables de servir. Esto es, se incorporan nuevas formas de control, dominación y sometimiento de la élite político-administrativa.

El segundo punto es el modelo burocrático de Weber, es un referente fundamental para entender e interpretar las formas de actuar de la élite político-administrativa en las estructuras organizaciones de los gobiernos locales. El planteamiento central es una visión de tipo ideal, que nos da los parámetros para identificar la medida en la que una organización gubernamental –en nuestro caso la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño– se separa de este modelo deontológico. El ideal puede ser definido como un estado de cosas deseables, que no coincide, necesariamente, con el estado de cosas existentes.

Como se ha dicho la burocracia weberiana fija los fines de la organización y establece los indicadores y el rumbo que las oficinas que integran la estructura organizacional deben seguir para la consecución de sus fines. En efecto, el Bureau –la oficina– como unidad administrativa es el lugar operativo de las organizaciones, en ella se implementan los proyectos de reforma administrativa como la evaluación por resultados y ésta puede ser medida, evaluada e interpretada a partir de diferentes aristas.

Hay que tener en cuenta que la estructura organizacional de los gobiernos estatales se conserva rígida, altamente formalizada, jerarquizada, y centralizada; sobre ella se insertan herramientas de gestión, de administración y evaluación derivadas de modelos más flexibles, menos formalizados, descentralizados y horizontales. De estas evidencias inferimos la vigencia de un modelo administrativo tipo *muégano* con sobre posicionamiento de procesos flexibles en estructuras organizacionales rígidas.

En cuanto al tercer capítulo, su objetivo se relaciona con la parte medular de nuestra hipótesis de investigación, precisamos que el desarrollo estatal en Hidalgo depende, en buena medida, de los procesos de modernización de la administración pública a partir de los proyectos impulsados por la élite político-administrativa e implementada en la estructura organizacional de las instituciones públicas. Hay que hacer notar tres herramientas para el análisis de esta conjetura: la élite político-administrativa, la modernización administrativa y la reforma administrativa; definiéndolos de la siguiente manera:

- La élite político-administrativa es el grupo de personas que ejercen el poder público e intervienen en la organización, gestión y administración de las organizaciones gubernamentales con el propósito de incidir en la construcción, reforma y/o modernización de las instituciones públicas para beneficiarse de éste e incrementar sus intereses.
- Modernización administrativa: es una política gubernamental definida por quienes la imponen [élites políticas] y por quiénes la implementan [élite administrativa], su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación [Profesionalización TIC's, Transparencia y Rendición de Cuentas] para lograr cambios en la gestión gubernamental.
- Reforma administrativa es el conjunto de propuestas impulsadas por la élite política e implementada por la élite administrativa, cuyo objetivo es producir cambios y mejorar los resultados de la gestión y administración en las instituciones gubernamentales, por medio de la modernización de las estructuras tradicionales, que se obtiene incorporando conocimiento científico –profesionalización de los servidores públicos– y técnico –incorporación de las TIC's– en las oficinas gubernamentales.

Podemos afirmar que el conjunto de estas dimensiones analíticas se complementan para estudiar los criterios de acción definidos por la élite político-administrativa en la transición de estructuras tradicionales a sistemas modernos que permitan un cambio en los

procesos de gestión y administración, propiciando la construcción de organizaciones y de marcos institucionales capaces de enfrentar los retos de una administración pública moderna, que tenga un impacto directo en la población y en consecuencia, en el desarrollo nacional.

Con respecto al cuarto capítulo, se relaciona con los postulados que integran la teoría organizacional y con uno de los tópicos de estudio endógenos, la estructura organizacional. En esta investigación hemos procurado recuperar los puntos centrales de cada escuela y su relación endógena con las organizaciones; estas son las instancias operativas de los gobiernos locales donde se llevan a cabo las funciones y tareas asignadas por sus respectivos marcos institucionales.

A partir de ello, definimos a las organizaciones como “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 1997: 19), así la división del trabajo permite en parte alcanzar el propósito común, es decir, se realizan tareas –funciones administrativas y de gestión, técnicas y directivas–, se diseñan cargos o puestos, se establecen niveles jerárquicos –complejidad–, los procesos se formalizan y el poder se ejerce y se centraliza.

Además, “...la estructura [indica formalmente] qué debe hacerse (tipo de actividades), quién debe hacerlo (individuos) y cómo debe hacerse (procesos de trabajo)” Vergara (1997: 21). Esto supone que el diseño y ajustes en la estructura organizacional, así como sus formas y marcos institucionales derivan, en parte, de un conjunto de modificaciones y adecuaciones realizadas por la autoridad, jerárquica o ejecutiva que conduce y dirige a la organización en la consecución de una serie de propósitos. Precisamos que el diseño de la estructura organizacional es un elemento que determina el cambio en la configuración de los órganos que integran a la administración pública. También, es un factor determinante en los proyectos de reforma y modernización administrativa impulsados por la élite político-administrativa.

Por lo que se refiere al quinto capítulo, la calidad y la competitividad en el gobierno de Hidalgo son muy deficientes, conforme a la información obtenida de los índices y encuestas previamente aludidas; la base operativa de las estructuras organizacionales trabaja bajo esquemas de simulación e improvisación, no cubren con las expectativas de la población en cuanto a la cobertura de servicios públicos de calidad, el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas, la competitividad. Empero, son

benéficos para los gobernantes porque se mantienen vigentes criterios de impunidad, autoritarismo, corrupción discrecionalidad, marcos jurídicos inadecuados, exceso en materia de burocracia, tramitología y arbitrariedad de los servidores públicos y autoridades.

La inclusión de nuevos modelos administrativos –y sus herramientas– como la Evaluación del Desempeño Gubernamental, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, el Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Profesionalización, la administración de archivos, entre otros; deriva en un sobre posicionamiento de procesos. En otras palabras, los aparatos administrativos rígidos –burocratizados, centralizados, altamente formales– empleado herramientas flexibles –el desempeño, la administración de la calidad, el cumplimiento de metas, por mencionar algunos –en el ejercicio de sus funciones y tareas. Como podemos inferir, los proyectos de reforma administrativa y la modernización sólo representan nuevas formas de administrar y gestionar bajo estructuras organizacionales ortodoxas.

La EO de la UTED es una instancia administrativa con un alto nivel de formalización y centralidad de manera endógena y esto se reproduce exógenamente a las demás instancias organizacionales del poder ejecutivo del gobierno de Hidalgo.

Nos llama la atención que la UTED como instancia responsable en elaborar los criterios de la política de EDEGU esté diseñada y operando de forma centralizada, jerárquica, autoritaria y su actuar sea discrecional. La incorporación de la evaluación del desempeño gubernamental derivada del modelo administrativo anglosajón de la Nueva Gestión Pública, requiere para su incorporación de un modelo organizacional que le permita a los niveles inferiores (técnico y administrativo) mayor flexibilidad y libertad en su actuar para realizar las funciones y tareas encomendadas, diseñar protocolos y procesos para resolver contingencias y problemas que se presentan de manera cotidiana.

Lo anterior, nos permite reafirmar que la maquinaria gubernamental funciona como un *modelo muégano*, con sobreposicionamiento de procesos flexibles sobre bases rígidas y burocráticas. En la última sección de este capítulo procuraremos demostrar este sobreposicionamiento de técnicas flexibles sobre bases rígidas en cuatro procesos administrativos del gobierno de Hidalgo.

En relación a la evaluación del desempeño gubernamental, sí tiene relevancia en su conjunto el SEED, pero para cubrir los intereses de las unidades directivas, administrativas

y técnicas del gobierno, porque si el desempeño de una determinada Dirección fue armónico, se cubrieron en su mayoría las metas con sus respectivos indicadores, se tiene garantizado – en la mayoría de los casos– una mayor asignación de recursos financieros en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Con respecto a la Transparencia y la Rendición de Cuentas son entendidas por los burócratas gubernamentales en parte como ejercicios de apertura que deberían de tener los gobernantes con los gobernados, para darles a conocer cuáles son sus funciones, sus tareas, sus actividades, cómo las realizan, cuáles son los mecanismos, los procedimientos, entre otros. Adicionalmente, proporcionar datos e información relacionados a los resultados de la acción pública.

Por lo que se refiere a la profesionalización, esta es nula en el gobierno de Hidalgo, la base operativa –directivo, administrativo y técnicos– deben de cubrir un perfil profesional acorde a las funciones y tareas a desempeñar en los cargos o puestos designados; de lo contrario se cae en la simulación y la improvisación de los servidores públicos y el compromiso político se convierte en un eje rector para el ingreso, permanencia y promoción de los burócratas.

Hay que destacar, es necesaria la formación de funcionarios públicos que tengan la habilidad de trabajar con sistemas de gestión y administración ágiles, simplificados, incorporando para ello recursos técnicos –computadoras, programas informáticos especializados, bases de datos, sistemas informáticos, etc.– para llevar a cabo sus funciones y tareas. De lo contrario, invertir en tecnología sin generar cambios en los procesos de gestión y administración en las estructuras gubernamentales representaría un gasto excesivo en el presupuesto.

Por último, acerca de las TIC's, éstas sólo son utilizadas para regular los portales en internet de las dependencias del poder ejecutivo y se emplean sistemas internos para la gestión y administración electrónica para armonizar nuevos procesos y gestiones acordes a los requerimientos de las autoridades federales.

Volviendo la mirada hacia la élite político-administrativa del gobierno de Hidalgo, la concepción que se tiene de la administración pública por quienes la conducen es tener aparentemente –simulado e improvisado– un adecuado desempeño en las acciones públicas, procurando que las decisiones que se tomen se alineen a las prácticas del isomorfismo

mimético de las autoridades federales –como la armonización contable– y de los intereses y compromisos políticos de quienes integran la estructura organizacional.

La élite político administrativa atiende directamente a un orden político se deja de lado las funciones sustantivas del gobierno<sup>113</sup>, se atienden cuestiones meramente de carácter y orden político. Dicho de otra manera, quienes encabezan las estructuras organizacionales del gobierno de Hidalgo no son las más aptas para la ejecución de las funciones administrativas y de gestión; porque no cubren con el perfil acorde al cargo asignado, no se tiene conocimiento del área directiva, administrativa o técnica.

Como complemento de lo antes referido, las herramientas destinadas a promover el crecimiento económico como el Plan Estatal de Desarrollo, los convenios de colaboración entre los gobiernos estatales o con el gobierno federal, entre otros; son utilizados como instrumentos que atienden a la obligatoriedad más no a la funcionalidad.

Sin duda, la administración pública en el gobierno de Hidalgo<sup>114</sup> pretende realizar diversos cambios al interior de sus estructuras organizacionales como es la evaluación del desempeño gubernamental, el presupuesto por resultados, la armonización contable, entre otros. Empero, existen vicios difíciles de erradicar como la corrupción, la impunidad, la discrecionalidad, el autoritarismo; todos ellos en su conjunto consideramos que han impedido un buen desempeño por parte del gobernante y los servidores públicos.

Como ya se ha mencionado, al interior del gobierno se pretende modernizar la administración pública estatal, una evidencia de ello es sustituir el modelo de Presupuesto Basado en Resultados por un Presupuesto Base Cero, su propósito es que la Administración Pública Estatal tenga un mejor desempeño puesto que con ello se obligaría a las oficinas –bureau– de las dependencias del poder ejecutivo a mostrar resultados para obtener presupuesto.

Finalmente, la hipótesis de este trabajo queda corroborada porque el ámbito político y los intereses de la élite político-administrativa son los elementos que impulsan las acciones

---

<sup>113</sup> Son aquellas actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos, educativos, vivienda, salud, seguridad social, empleo, seguridad pública, entre otros.

<sup>114</sup> Generalmente en la administración pública las decisiones residen en los altos mandos, en ellos recae la facultad de toma de decisiones, la organización y las operaciones del ente público.

públicas del gobierno; en cambio, la esfera económica y social siempre queda de lado. Unas ideas y reflexiones que refuerzan esta afirmación son las siguientes:

- El gobierno de Hidalgo es una de las entidades más dependiente en recursos por parte de la federación.
- Las actividades gubernamentales que se están llevando al interior del gobierno no van enfocados a impulsar el desarrollo de la entidad, éstas se orientan más a impulsar o cubrir los intereses de la élite, los compromisos políticos, crecer políticamente, ver más allá de un cargo administrativo a otro puesto de mayor jerarquía.
- Los recursos públicos como los financieros, los programas sociales, siempre se les da un enfoque electoral, estos son destinados a las regiones que la élite político-administrativa considera tiene un mayor número de simpatizantes con el gobierno en turno porque se garantiza la permanencia del partido en el gobierno.
- Hay una tendencia en el gobierno del estado de Hidalgo a incrementar exponencialmente los trabajadores eventuales y por honorarios y disminuir los trabajadores de base o sindicalizados, podríamos entender esto como un mecanismo de control y dominación que tiene el gobierno sobre la base burocrática, al personal eventual se le contrata con un salario distinto a un personal de base, menos derechos, prestaciones y sueldo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde, Alonso** (2012). “¿Tiene México una política industrial?” Primera edición, editorial UNAM, México.
- Argüelles, Antonio y López, José Antonio** (1995). “Hacia la modernización administrativa: Una propuesta desde la sociedad”. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Segunda edición, Ciudad de México.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto** (1997). “La nueva administración pública”. Editorial Alianza, segunda edición. Madrid, España.
- Barnard, C.** (1968). “The functions of the executive”. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bennett, Douglas y Sharpe, Kenneth** (2010). “El Estado como banquero y como empresario”, en Pardo, María del Carmen, Administración Pública mexicana del siglo XX. Edit. Siglo XXI. Primera Edición, México.
- Bertalanffy, L. V.** (1968). “General systems theory”. Nueva York.
- Burrell, Gibson y Morgan, Gareth** (1979). “Sociological Paradigms and organizational analysis”, Ed. Heineman, Londres.
- Cabrero, Enrique y Arellano, David** (2011). “Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009”. CIDE. Ciudad de México.
- Caldera Ortega, Alex Ricardo** (2012). “De la Administración Pública a las Políticas Públicas, ensayos desde la ciencia política”. Primera edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Calvillo Barrios, Juan** (2010). “La circulación de las élites y la gestión de los alcaldes empresarios en los municipios de Puebla y Tehuacán 1975-2008”. Editorial Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Primera edición. Puebla de los Ángeles.
- Campbell, John L.** (2009). “Surgimiento y transformación del análisis institucional”. En Ibarra Colado, Eduardo (2009). Estudios Institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas. Editorial Gedisa. Ciudad de México.

- Carrillo, Ernesto** (2004). “La evolución de los estudios de Administración Pública la cuestión del objeto”, en Pardo, Ma. del Carmen, De la Administración Pública a la Gobernanza, Edit. El Colegio de México, Primera edición, México.
- Castro, Esteban** (2012). “Congreso: un negocio familiar” En Reporte Índigo. Lunes 15 de Julio de 2012. México, D. F.
- Castro, L., Castro, M. A. y Morales, J.** (2008). “Ciencias sociales: Métodos y corrientes metodológicas”, en Metodología de las Ciencias Sociales: Una Introducción crítica. Tecnos. Madrid. Pág. 53-86.
- Cejudo, Guillermo, Gerhard, Roberto y Zabaleta, Dionisio** (2009). “Guía de Indicadores de Buen Gobierno en las Entidades Federativas”. CIDE-PNUD. Ciudad de México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.** (2007). “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”. IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.
- Criado Grande J. Ignacio, Ramilo Araujo María Carmen y Salvador Serna Miquel** (2002). “La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, Venezuela.
- Cruz Serrano, Née** (2014) “Texcoco, proyecto para nuevo aeropuerto”. En el Universal. Ciudad de México. Martes 02 de Septiembre de 2014.
- Culebro Moreno, Jorge** (1998). “Cambio Organizacional”. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Culebro Moreno, Jorge** (2008). “Aprendizaje y reforma administrativa”. Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Primera edición, Ciudad de México.
- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet** (2007) “La micro, pequeña y mediana organización en la perspectiva de los estudios organizacionales. Una mirada al caso de una microorganización desde la óptica del poder”. Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Organizacionales. Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa. Ciudad de México. D.F.

- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet** (2007). “La micro, pequeña y mediana organización en la perspectiva de los Estudios Organizacionales. Una mirada al caso de una microorganización desde la óptica del poder”. Tesis de grado Doctoral. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- De la Rosa, Luis** (2010). “Sobre la Administración Pública en México y sus medios para mejorarla”, en Rives, Roberto, Administración Pública del siglo XIX, Edit. Siglo XXI. Primera Edición, México.
- Donaldson. L** (1985). “In defense off Organizational Theory. A reply to the critics, Cambridge University Press”. Cambridge, pp. 1- 103.
- Doyle, Christian Demian** (2012). “Popper, Khun, Lakatos y Feyerabend Amigos inseparables”. Consultado el 13 de noviembre de 2012 en <http://christiandoyle.files.wordpress.com/2008/03/ensayo2.pdf>.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. y Méndez, José Luis** (2011). “El servicio profesional: una introducción General”. En Méndez, José Luis (2011). Servicio Profesional de Carrera. Primera Edición. Editorial Siglo XXI. Ciudad de México.
- El Independiente de Hidalgo** (2014) “Hidalgo con menos gasto administrativo por habitante” Año 06, Número 1929 Pachuca de Soto Hidalgo, Lunes 25 de Agosto de 2014.
- El Independiente de Hidalgo** (2014) “Prevén caída de 300 mdp en Ley de Ingresos” Año 06, Número 1980 Pachuca de Soto Hidalgo, Martes 25 de Noviembre de 2014.
- Fayol, H.** (1949). “General and Industrial Management”. Londres.
- Gestión y Políticas Públicas.** Revista semestral editada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), de 2002 al 2012.
- Gobierno del estado de Hidalgo** (2011). “Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016”.
- Graham, Carol et al.** (1999). “Reformar es posible, Estrategias de política para la reforma institucional en América Latina”. Impreso por Imprelibros S.A. Editorial, Banco Interamericano del Desarrollo y la Red de investigación Latinoamericana. Colombia.
- Guerrero, Omar** (2010). “La administración pública a través de las ciencias sociales”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Hall, R. H.** (1996). “Organizacones: Estructuras, Procesos y Resultados”. México: Pearson.
- Hickson, D.** (1988). “Offence and Defense”, Organization Studies, 9 (1), pp.1-32.

- Hirsch Adler, Ana** (1996). "Educación y Burocracia. La organización universitaria en México". Primera edición. Editorial Gernika. México. D. F.
- Ibarra Colado, Eduardo** (2009). "Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas". Primera edición, Editorial Gedisa, México.
- Instituto de Estudios Legislativos** (2012). "Ley orgánica de la administración pública para el estado de Hidalgo". Última reforma publicada en el periódico oficial el 11 de Marzo del 2011.
- Instituto de Estudios Legislativos** (2012). "Ley orgánica de la administración pública para el estado de Hidalgo". Última reforma publicada en el periódico oficial el 09 de Junio del 2012.
- Instituto Mexicano para la Competitividad** (2012). "Índice de Competitividad Estatal 2012". Ciudad de México.
- Kamenka, Eugene et al.** (1979). "La burocracia trayectoria de un concepto". Primera edición, editorial Fondo de Cultura Económica. México
- Keller, Suzanne** (1971). "Más allá de la clase dirigente". Editorial Tecnos, Madrid. España.
- Kliksberg, Bernado** (1984). "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual". Primera Edición, Editorial Rumagraf, S. A. Madrid, España.
- Kuhn, Thomas S.** (1962). "Estructura de las Revoluciones Científicas", Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- Lane, Jean-Erik** (1987). "Exploraciones teóricas: el concepto de burocracia". En Vergara, Rodolfo (2010). Organizaciones e Instituciones. Número 05. Primera edición, editorial siglo XXI. México.
- Lefort, Claude** (1984). "Qué es la burocracia", en Oszlak, Oscar (1984), Teoría de la burocracia estatal. Primera edición. Editorial Paidós S. A. Argentina.
- López Garza, Martha** (2004). "Desarrollo del Pensamiento Administrativo en la modernidad y posmodernidad", Edit. Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición, México.
- March, J. G., & Simon, H. A.** (1958). "Organizations". Nueva York.

- Martínez, José Manuel** (2009) “Reconoce Osorio a gobierno federal adjudicación de refinería”. En el independiente de Hidalgo, año 03, Número 1689, Pachuca de Soto a 14 de Agosto del 2009.
- Maslow, A. (1954)**. “Motivation and personality”. Nueva York.
- Mayntz, Renate** (1994). Sociología de la Administración Pública, Primera reimpresión. Editorial Alianza. España.
- Mayo, E.** (1933). “The human problems of an industrial civilization”. Nueva York: Macmillan.
- McGrath, Rita Gunther** (2006). “Beyond Contingency: From structure to structuring in the design of the contemporary organization”, en Clegg, R. Stewart, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence y Walter R. Nord, Handbook of organizations studies, Sage, London, pp. 577-597.
- Merton, R. K.** (1940). “Bureaucratic Sstructure and Personality”. Nueva York: Social forces.
- Michels, Robert** (1984). “Los partidos políticos”. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.
- Moctezuma Barragán, Esteban** (1999). “Por un gobierno con resultado”. Primera Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica; México.
- Montoya, Juan Ricardo** (2014) “Refinería Bicentenario se cancela de manera definitiva: Joaquín Coldwell”. En la Jornada. Ciudad de México. Miércoles 03 de Diciembre del 2014.
- Moreno Espinosa, Roberto** (2009). “Elementos para el estudio de la Administración Pública estatal en México. Primera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa., México.
- Moriconi Bezerra, Marcelo** (2011). “Retórica, política y administración pública; por qué fallan las reformas administrativas”. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco y el CLACSO, Primera edición. Ciudad de México.
- Mosca, Gaetano** (1984). “La clase política”. Editorial Fondo Cultura Económica. Ciudad de México.
- North, D. C.** (2010). “Los andamios que el ser humano erige”. En R. Vergara, *Orgaizaciones e Instituciones* (pp. 142-162). México: Siglo XXI.
- Núñez Soto, M.** (1999). “Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005)”. Pachuca de Soto.
- Núñez Soto, M.** (2003). “Actualización del Plan Estatal de Desarrollo”. Pachuca de Soto.

- Olvera Ruiz, F.** (2011). "Plan Estatal de Desarrollo". Pachuca de Soto.
- Osorio Chong, M.** (2005). "Plan Estatal de Desarrollo (2005-2011)". Pachuca de Soto.
- Pardo, María del Carmen** (1990). "La modernización administrativa en México". En *¿Tamaño del Estado? La revista del Colegio*, Año 11, Núm. 3, Junio de 1990.
- Pardo, María del Carmen** (2000). "La modernización Administrativa en México". Segunda edición, editorial Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México. Ciudad de México.
- Pardo, María del Carmen** (2010). "Agenda inconclusa: La modernización administrativa en el Estado mexicano". En Bizberg, Ilán (2010) editor. *México en el espejo latinoamericano ¿democracia o crisis?* Editorial Konrad Adenauer Stiftung, y El Colegio de México. Primera edición. Ciudad de México.
- Pardo, María del Carmen** (2011). "El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización". En Méndez, José Luis (2011) editor. *Servicio Profesional de Carrera*. Editorial Siglo XXI. Primera edición. Ciudad de México.
- Pardo, María del Carmen.** (2009). "La modernización Administrativa en México 1940-2006". Editorial El Colegio de México. Segunda edición. México.
- Pareto, Wilfredo.** (1987). "Escritos Sociológicos". Editorial Alianza. Madrid España.
- Parsons, T.** (1951). "The social Sistem". Nueva York.
- Petrella, Carlos** (2007), "Acercamiento Amigable a la Burocracia: aportes para la comprensión del modelo burocrático", Artículo Vol. 04, México
- Pichardo Pagaza, Ignacio** (2004). "Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable". Primera edición, editorial: El Colegio Mexiquense A.C. y la UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** (2012). "Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las Entidades Federativas". Ciudad de México.
- Real Academia de la Lengua Española** (2013). "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima Segunda Edición Madrid, España.
- Reed, Michael** (1996), "Organizational Theorizing: a Historically Contested Terrain", en Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organizations Studies*, Sage, Londres.

- Reporte Índigo cinco días** (2012). “HSBC: las ligas políticas” jueves 19 de julio del 2012. México, DF.
- Reporte Índigo cinco días** (2012). “Innovación en Jaque” viernes 24 de agosto del 2012. México, DF.
- Rives, Roberto** (2010). “Administración Pública del siglo XIX”. Edit. Siglo XXI. Primera Edición. México.
- Rodríguez Arana, Jaime** (2011). “Reforma Administrativa y nuevas políticas públicas”. Primera edición. Editorial Liber Iuris Novum S. de R.L. de C.V. México.
- Román Masedo, Laura** (2000). Las élites político-administrativas en las democracias occidentales. Editorial Universidad de Coruña, servicio de publicaciones, Santiago de Compostela, España.
- Rosas Ledezma, Héctor et al.** (2009). “La estructura burocrática y su flexibilidad para la innovación en los modelos de Max Weber y Robert Merton”. Artículo de la Revista Internacional de la Nueva Gestión Organizacional Año. 2004, No. 8. Enero junio de 2009. México.
- Sánchez González, José Juan** (2009). “Historia del Estudio de la Administración Pública en México”, 1ª Edición, Edit, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Secretaría de Administración y Finanzas** (2014). “Políticas internas”. Pachuca de Soto.
- Secretaría de Finanzas** (2009). “Estructura orgánica autorizada”, Febrero del 2009.
- Secretaría de Finanzas** (2011). “Estructura orgánica autorizada”, Marzo del 2011.
- Secretaría de Finanzas** (2014). “Estructura orgánica autorizada”, Diciembre del 2014.
- Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde** (1999). “Clásicos de la Administración Pública. Estudio Introdutorio de Mario Martínez Silva”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición segunda edición. Ciudad de México.
- Simon, H. A.** (1976). “Administrative Behavior: A study of Decision-making processes in administrative organization”. Nueva York.
- Sole, Carlota.** (1998). “Modernidad y modernización”. Primera edición. Editorial Anthropos. UAM –Iztapalapa. Ciudad de México.
- Sosa, José** (2011). “Transparencia y rendición de cuentas”. Primera Edición. Editorial Siglo XX, Ciudad de México.

- Sotelsek Salem, D.** (2002). "Planificación y evaluación de proyectos sociales". En G. Rodríguez Cabrero, & D. Sotelsek Salem, *Apuntes sobre bienestar social* (pp. 147-192). Alcalá: Servicios de publicaciones Universidad de Alcalá.
- Taylor, F. W.** (1947). "The principles of Scientific Management". Nueva York: Scientific Mandgement.
- Transparencia Mexicana** (2011). "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno". Ciudad de México.
- Trejo, Laura Elizabeth** (2014) "Mantiene Hidalgo rezago en colocación de créditos de vivienda". En El Independiente de Hidalgo. Número 1940 Pachuca de Soto Hidalgo, Miércoles 25 de Junio de 2014.
- Trejo, Laura Elizabeth** (2015) "Perdió Hidalgo 9 mil 150 empleos en diciembre: IMSS". En El Independiente de Hidalgo. Número 1990 Pachuca de Soto Hidalgo, Lunes 12 de Enero de 2015.
- Valera, Víctor** (2014) "Rezagado Hidalgo en métrica de transparencia: CIDE" En periódico el Independiente de Hidalgo Martes 09 de Diciembre del 2014.
- Valera, Víctor** (2014). "Planta BMW, refinería y aeropuerto, temas del cuarto informe de gobierno". En El Independiente de Hidalgo. Número 1950 Pachuca de Soto Hidalgo, Sábado 06 de Septiembre de 2014.
- Vergara, R.** (1997). "Estudio Introdutorio". En J. C. March, & J. P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México D.F. pp. 09-40.
- Villanueva, Jonathan.** (2012). "Web2.0 Innovación en Jaque". En Reporte índigo. Viernes 24 de Agosto de 2012. México, DF.
- Weber, Max** (1997). "Economía y Sociedad", 10ª. Edición. Edit. Fondo de Cultura Económica, México.